

STC 206/2001, de 22 de octubre de 2001

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 2035/93 y 2038/93, interpuestos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por la Letrada doña Elsa Puig Muñoz, contra los arts. 3.3; 4.1; 11.1, último inciso; 16.2 y 3; 18.2.h; 22.1, último inciso, y 2; 23.3; Disposición transitoria quinta; Disposición final primera; Disposición final segunda, apartados 2, primer inciso, 3 y 4, de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación; y por el Gobierno de la Generalidad Valenciana, representado por el Letrado don Fernando Raya Medina, contra el art. 16.2 y 3 y Disposición final segunda, apartados 2 y 4 (y por conexión con éstos, los arts. 4; 11 in fine; Disposiciones transitorias quinta y sexta; Disposición derogatoria; y Disposición final primera); art. 3 (y por conexión, arts. 2.e in fine; 4; 18.2.h; 23.3; Disposición final segunda, apartado 3) y arts. 22.1 in fine y 22.2, párrafo 2 (y por conexión, art. 23.3) de la referida Ley. Ha sido parte el Gobierno de la Nación representado por el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Presidente don Pedro Cruz Villalón, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal el día 22 de junio de 1993, la Letrada de la Generalidad de Cataluña interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los referidos

preceptos de la Ley 3/1993, básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación (en adelante, LBCC).

2. En el escrito de formalización del recurso se exponen las alegaciones que a continuación se resumen:

a) Comienza señalando la Letrada de la Generalidad de Cataluña los antecedentes normativos de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación; los cuales tienen tres hitos fundamentales: por Real Decreto de 9 de abril de 1886 las Asociaciones de Comerciantes, Industriales y Navieros de carácter permanente fueron declaradas Cámaras Oficiales. A partir de la Ley de Bases para la Organización de las Cámaras de 29 de junio de 1911 se les otorgó la condición de cuerpos consultivos de la Administración pública. Finalmente, el Reglamento General de las Cámaras, aprobado por Decreto núm. 1291/1974, mantiene la calificación de las mismas como Corporaciones de Derecho público y reitera las funciones que tradicionalmente se les venían reconociendo. Se trataría, en definitiva, de una institución que, en su génesis, se orientaba exclusivamente a la satisfacción de intereses privados, pero que posteriormente se dota de la condición de Corporación de Derecho público con el fin de promover intereses públicos. De ahí que reciban la calificación de entidades bifrontes y que su régimen jurídico tenga un carácter mixto, siendo regulado en ciertos aspectos por el Derecho público y en otros por el Derecho privado. Esta era la naturaleza jurídica y la regulación de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación en el momento de aprobarse la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, sin que deba perderse de vista a la hora de analizar cuál fue el reparto competencial que en esta materia articularon ambas normas.

b) La referida Letrada define el ámbito material y el marco competencial de su recurso de inconstitucionalidad aludiendo, en primer lugar, al artículo 9.22 EAC, que dispone que la Generalidad tiene competencia exclusiva en materia de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, sin perjuicio de la competencia del Estado en materia de régimen aduanero y arancelario y comercio exterior. Por otra parte, la Constitución no establece una reserva expresa en materia de Cámaras de Comercio en favor del Estado, por lo que el Estado no dispone de ningún título que le habilite para regular Corporaciones de Derecho público. Sin embargo, la doctrina de este alto Tribunal ha venido a reconocer que la competencia del Estado en materia de bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas puede facultar a éste para regular las bases en materia de las reiteradas Cámaras.

El Tribunal Constitucional (STC 76/1983) ha declarado, así, que las Cámaras de Comercio “participan de la naturaleza de las Administraciones públicas”, pero no son Administración pública en sentido estricto, por lo que la habilitación que confiere al Estado el art. 149.1.18 CE únicamente se justifica en cuanto las citadas Cámaras ejercen potestades públicas, esto es, sólo le legitima para intervenir en la faceta pública de las mismas, pero no en su vertiente como institución privada.

De este modo, la intervención estatal en esta materia debería ser en todo caso menor que las bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas. A mayor abundamiento, la regulación que la Ley hace de las Cámaras, si bien no modifica la personalidad jurídica de éstas y mantiene, por tanto, su condición de Corporaciones de Derecho público, establece una regulación que las aleja de esa naturaleza. Ello reduce aún más el ámbito competencial del Estado, desde el título “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”.

Así, y en primer lugar, la Ley introduce el principio de autofinanciación parcial, en virtud del cual (art. 11.1) las Cámaras no se sustentarán únicamente con recursos públicos, sino que deberán procurarse sus propias vías de financiación. En segundo lugar, se establece —aunque sin el carácter de básico— que la contratación y el régimen patrimonial se regirán, en todo caso, por el Derecho privado (art. 1.3 in fine). Por último, el art. 7.2, segundo párrafo LBCC, modifica con carácter general el régimen de sus empleados, ya que dispone que todo el personal al servicio de las Cámaras quedará sujeto al Derecho laboral, cuando hasta la fecha gozaban de un régimen asimilable al de los funcionarios, e incluso recibían tal denominación en el Decreto de 30 de junio de 1936, de derechos y garantías de los empleados de las Cámaras, que expresamente es derogado por la Ley. Por todo ello, la participación de estas Cámaras “de la naturaleza de las Administraciones públicas” es menos intensa en la actual Ley que en la legislación anterior, por lo que la intervención del Estado en la materia debería ser también menor.

Por otra parte, si bien es cierto que la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de Cámaras de Comercio viene establecida en el Estatuto de Autonomía con la cláusula “sin perjuicio de lo que dispone el núm. 10, del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución”, dicha cláusula no hace más que servir de recordatorio de una competencia estatal que ya viene reconocida en la propia Constitución, pero que no añade nada nuevo, ni supone un plus competencial en favor del Estado sobre las competencias que le reconoce el art. 149.1 CE.

c) Sobre la competencia del Estado en materia de comercio exterior comienza recordando la Letrada de la Generalidad de Cataluña que el Tribunal Constitucional ha

definido, aunque sólo parcialmente, el contenido de dicha competencia. Así ha declarado que forman parte del régimen jurídico del comercio exterior la legislación de inversiones extranjeras (STC 1/1982) y el control de los productos importados (STC 76/1991). A ello debe añadirse que la doctrina más autorizada ha venido considerando también dentro del concepto material del comercio exterior la legislación sobre el control de cambios, la tarifa aduanera, la reglamentación de cambios que afecta al comercio exterior, la reglamentación de los contingentes aduaneros, la política de licencias a la importación y a la exportación, la legislación definidora del tratamiento fiscal de las operaciones de comercio exterior, y la de los mecanismos de crédito favorecedor de las operaciones de comercio exterior.

Recuerda asimismo la Letrada de la Generalidad que el Tribunal Constitucional, en la STC 124/1984, advirtió que el inevitable grado de indeterminación que poseen los conceptos recogidos en el art. 149.1 CE no debe llevar a una interpretación extensiva del comercio exterior que permita absorber bajo ese título como competencia estatal cualquier medida, por remota que fuera, que produjese una reordenación de la actividad en sectores específicos en el comercio exterior. Concretamente, el Tribunal ha declarado que, “frente a una pretendida interpretación expansiva de la competencia estatal sobre comercio exterior, debe mantenerse otra más restrictiva que atienda tanto a la finalidad específica de la norma como a su alcance” (STC 236/1991).

A todo ello añade la representación de la Generalidad de Cataluña que, para que pueda hablarse propiamente de comercio, es necesario que exista un intercambio de productos a cambio de un precio, esto es, que se produzca realmente una traslación monetaria y de mercancía. En definitiva, si no existe una venta, un servicio o un intercambio efectivo, no puede hablarse de comercio en sentido estricto. Por tanto, la reserva competencial definida en el art. 149.1.10 CE ha de abarcar únicamente aquellos elementos que guardan una relación directa con los actos de comercio exterior, y no puede extenderse de forma que vacíe de contenido toda competencia autonómica dotada de una cierta dimensión económica. En definitiva, todas aquellas actividades de promoción de servicios y productos españoles en el extranjero, si bien facilitan la producción posterior de actos de comercio, no lo son en sí mismas, puesto que mediante ellas no se realiza efectivamente una compra, una prestación de servicio, o una actuación análoga.

d) A propósito de la función cameral de promoción exterior, la Letrada de la Generalidad de Cataluña subraya que la Ley establece como función de carácter público-administrativo de las Cámaras la de “desarrollar actividades de apoyo y estímulo al comercio exterior, en especial a la exportación, y auxiliar y fomentar la presencia de productos

españoles en el exterior, mediante la elaboración y ejecución del Plan cameral de promoción de las exportaciones que se aprobará periódicamente” (art. 2.1.e). Pues bien, la función cameral de promoción exterior no se inscribe en el art. 149.1.10 CE, pues a través de ella se llevan a cabo acciones promocionales de los productos españoles que no pueden ser consideradas como actos de comercio, ya que no se trata de intercambios interestatales, sino de acciones preparatorias que propician un clima favorable para que, posteriormente, se realicen los intercambios. Sin embargo, una lectura completa de la Ley lleva a la conclusión de que el Estado considera que la citada función cameral de promoción exterior pertenece al ámbito de su competencia en materia de comercio exterior. Así se deriva del art. 22 LBCC, en el que el Estado se reserva la tutela sobre las actividades de las Cámaras relativas al comercio exterior, así como del art. 23 LBCC, en el que se declara que, “en todo caso, las liquidaciones de los presupuestos de las Cámaras y del Consejo Superior, referentes al Plan Cameral de las Exportaciones, serán objeto de fiscalización por el Tribunal de Cuentas”.

En definitiva, el Estado desgaja la función promotora de las Cámaras de la competencia de la Generalidad, la cual no puede verse privada de esa parcela de la actividad cameral por cuanto su competencia abarca también la promoción de productos en el exterior. La actividad de promoción resulta inherente al ejercicio de actividades de índole económica, como son las relativas al turismo, pesca y ordenación del sector pesquero, artesanía, industria, agricultura, ganadería y comercio interior, entre otras muchas, atribuidas por los arts. 9, 10 y 12 EAC, y de innegable trascendencia en orden a la planificación económica en Cataluña, atribuida igualmente a la Generalidad por el art. 12.1.1 del propio Estatuto. Y si en los sectores económicos citados la competencia de la Generalidad alcanza también las funciones de promoción sobre los mismos, con más razón su competencia sobre Cámaras de Comercio, Industria y Navegación la habilita para establecer las directrices que deben seguir las Cámaras al realizar la función de promoción que tienen encomendada y para controlar y tutelar dichas acciones.

La función de promoción de bienes y servicios en el exterior, añade, no se establece ex novo por la Ley de Cámaras, sino que ya, desde la configuración de las Cámaras como Corporaciones de Derecho público, le venía expresamente encomendada, de forma que es consustancial a la propia esencia de aquéllas. Negar que la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de comercio, industria y navegación abarque también a la función promotora sería tanto como negar a dicho título virtualidad alguna, toda vez que, además, actualmente se configura como su función más relevante y a la que deben destinar la mayor

parte de sus recursos. En definitiva e indudablemente, la Generalidad de Cataluña puede llevar a cabo acciones de promoción.

En otro orden de cosas, prosigue, el Tribunal Constitucional señaló que una actuación autonómica fuera de su territorio debía reputarse viciada de incompetencia por el hecho de que tal actuación había comportado el ejercicio de poder público (STC 154/1985). Pero mediante la función cameral de promoción no se da tal ejercicio de poder público; de hecho, las actividades de promoción no vienen reservadas a ningún poder público, ni tampoco resultan excluidas del ámbito privado, por cuanto empresas e instituciones pueden ejercerlas libremente; así lo reconoce implícitamente en su exposición de motivos la Ley de Cámaras.

Por último, afirma, con mayor motivo resulta insostenible que se niegue a la Generalidad el ejercicio de una función puramente ejecutiva, como es la tutela sobre cualesquiera acciones de promoción que las Cámaras realicen. En efecto, si bien la tutela sobre la función cameral de promoción sí comporta ejercicio de poder público, dicha tutela se ejercerá siempre en el territorio de la Comunidad Autónoma y no en el exterior, respetándose por tanto el principio de territorialidad.

e) Se refiere a continuación la Letrada al art. 16 LBCC, que regula la afectación de los rendimientos del recurso cameral permanente, estableciendo que las dos terceras partes del rendimiento de la exacción que recae sobre las cuotas del impuesto de sociedades estarán afectadas a la financiación del Plan Cameral de Promoción a las Exportaciones, y que la tercera parte restante estará afectada a la financiación de la función de colaboración con las Administraciones competentes en las tareas de formación que son encomendadas a las Cámaras. Significa ello que el Estado afecta el 100 por 100 de la exacción sobre las cuotas del impuesto de sociedades, y debe tenerse en cuenta que dicha exacción supone una parte ciertamente importante del recurso cameral permanente. Es cierto que el art. 16.3 LBCC permite afectar el resto de exacciones que constituyen el recurso cameral, pero no lo es menos que, lejos de ser una habilitación a las Comunidades Autónomas con competencia normativa en la materia, supone una clara restricción a la misma. En efecto, si la Ley de Cámaras no hubiese incluido esta disposición, la Generalidad de Cataluña hubiera podido afectar, no sólo la elevación que, en su caso, establezca sobre la exacción del impuesto de actividades económicas, sino también la exacción girada sobre el impuesto sobre la renta de las personas físicas y sobre la totalidad de la exacción girada sobre el impuesto de actividades económicas, que establece el art. 12 de la propia Ley. Sin embargo, al disponer con carácter básico que las Comunidades Autónomas con competencia normativa podrán “afectar el recargo autonómico” se está impidiendo que puedan afectar el resto del recurso cameral. En definitiva, mediante la

Ley de Cámaras el Estado vincula el cien por cien de la exacción del impuesto de sociedades a finalidades concretas y articula un sistema en el que únicamente al Estado corresponde decidir en qué medida deben las Cámaras distribuir el recurso cameral entre los fines públicos que se les asignan, y ese poder de decisión ha sido sustraído enteramente a la Generalidad de Cataluña como titular de la competencia exclusiva en la materia. Y no se diga de contrario, añade, que queda salvada la capacidad de decisión de la Generalidad mediante la posibilidad de elevar la alícuota cameral sobre el impuesto de actividades económicas, por cuanto de esta forma se le está obligando a aumentar la carga fiscal que deben soportar los miembros de las Cámaras de su territorio para intentar ejercer su competencia y llevar a cabo su propia política.

Este planteamiento responde claramente al principio de que quien tiene la facultad de dotar de recursos tiene también la íntegra capacidad de decisión sobre el destino concreto de los mismos; principio que para el caso de las subvenciones ha sido frontalmente rechazado por el Tribunal Constitucional en la STC 13/1992. Siguiendo esta doctrina, cabe afirmar que el Estado no puede condicionar el recurso cameral más allá de donde alcance su competencia básica en la materia, y debe dejar un margen de actuación para que la Generalidad desarrolle una política propia. El Estado debería haberse limitado a establecer las funciones públicas que las Cámaras deben ejercer, pero, una vez establecidas, excede de la competencia estatal determinar de forma completa la adscripción del recurso cameral a unas u otras funciones, haciendo abstracción casi completa de la Administración que ostenta una competencia exclusiva sobre dichas Corporaciones. Por tanto, concluye la Letrada de la Generalidad, no sólo el precepto concreto, sino todo el sistema o mecanismo arbitrado, es inconstitucional, porque no respeta el principio de que la persecución del interés general se ha de materializar “a través de”, y no “a pesar de”, los sistemas de reparto de competencias.

f) Continúa alegando que la Ley ha operado una metamorfosis de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, por cuanto magnifica la función de promoción exterior de éstas, y sustrae de la competencia de la Generalidad toda esa parcela de la actividad cameral. No sólo es inconstitucional que el Estado se reserve de forma íntegra la facultad de afectar el recurso cameral permanente; es que, además, las dos terceras partes de la exacción que recae sobre las cuotas del impuesto de sociedades estarán afectadas a la financiación de un instrumento concreto y determinado: El Plan cameral de promoción de las exportaciones. De esta forma el Estado asigna obligatoriamente una parte importante del recurso cameral para arrogarse a continuación la entera disposición y el control sobre el mismo. En definitiva, el Estado se sirve de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, sobre las que la

Generalidad tiene competencia exclusiva, para recaudar un tributo que después pasa a disposición del propio Estado a través de aquéllas.

Además entiende que el art. 22.2 LBCC establece que la función de tutela corresponde al Estado; pero la tutela sobre las Cámaras de Comercio debe corresponder siempre y en todo caso a la Generalidad de forma única e indivisible, por cuanto inexcusablemente forma parte de su competencia exclusiva en materia de dichas Cámaras. Admitir que el Estado puede establecer, sin limitación alguna, el porcentaje que las Cámaras deben destinar a la función de promoción exterior, y que dicho porcentaje podrá modificarse por Ley de presupuestos; admitir también que dicha función debe canalizarse a través de un instrumento aprobado por el Estado (el Plan cameral de promoción de las exportaciones) y que el control, seguimiento y tutela de dicho Plan pertenece igualmente a la competencia estatal, supone anular por completo la competencia que a la Generalidad de Cataluña reconoce el art. 9.22 de su Estatuto de Autonomía. Con ello no se estaría negando la competencia exclusiva del Estado en materia de comercio exterior. Las Cámaras pueden realizar funciones (controlar los efectivos intercambios comerciales, o gestionar subvenciones en favor de los mismos) que sí pertenecen al título competencial del art. 149.1.10 CE; pero pretender englobar en dicho título la función de promoción que deben desarrollar las Cámaras supone desconocer la competencia exclusiva de la Generalidad en esta materia.

g) Analiza seguidamente la Letrada de la Generalidad la inconstitucionalidad de la Disposición final segunda LBCC derivada del hecho de que mediante una Ley de presupuestos pueda establecerse o modificarse la afectación de los rendimientos del recurso cameral permanente. De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional que invoca, la disposición impugnada contiene una regulación que no supera el juicio de constitucionalidad que este Tribunal ha formulado en numerosas sentencias. Los ingresos recaudados por las Cámaras por medio del recurso cameral permanente no integran el Presupuesto del Estado, ni tienen una relación directa con el mismo. Y si bien podría alegarse que la inclusión, en una Ley de Presupuestos, de algunas de las previsiones que se contienen en la Disposición final segunda, apartados 2, 3 y 4, puede responder a criterios de política económica, tampoco en este caso sería constitucional, por cuanto el Tribunal no se refiere a cualesquiera criterios de política económica, sino a aquéllos “de la que ese Presupuesto es el instrumento”, condición que mal puede darse en este caso, por cuanto ni los presupuestos de las Cámaras ni el recurso cameral permanente forman parte de los Presupuestos Generales del Estado. Pero, aunque así fuera, tampoco se daría la segunda condición que viene exigiendo el Tribunal Constitucional, esto es, “que, además, su inclusión en dicha Ley esté justificada, en el sentido de que sea un

complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y, en general, de la política general del Gobierno”. Si el recurso cameral no forma parte del presupuesto, tampoco podrá ser su complemento necesario para su mayor inteligencia ni ayudará a su ejecución.

h) Finalmente, la Letrada de la Generalidad analiza los preceptos concretos de la Ley que son objeto del presente recurso de inconstitucionalidad.

Como ha quedado expuesto, arguye la Letrada, la función de promoción encomendada a las Cámaras no pertenece al ámbito competencial del comercio exterior, sino que es indisoluble a la institución cameral y se inscribe, por ello, en la competencia exclusiva de la Generalidad en la materia. Por tanto, excede de la competencia estatal del art. 149.1.18 CE la aprobación misma del Plan cameral, así como el que se encomiende a un órgano centralizado, como es el Consejo Superior de Cámaras, el control de la ejecución y desarrollo del plan. En este sentido son inconstitucionales los arts. 3.3 y 18.2.h LBCC (este último en su expresión “así como elevar el Plan, para su aprobación, al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y controlar, en la forma en que se determine por dicho departamento, la ejecución y desarrollo del Plan en su conjunto”).

La competencia básica estatal no puede legitimar tampoco la afectación del 100 por 100 de la exacción sobre el impuesto de sociedades a la financiación del repetido Plan cameral. Igualmente el sistema articulado en la Ley, por el que se reserva en favor del Estado la facultad de afectar en su totalidad el recurso cameral permanente, reduciendo la capacidad de afectación de la Generalidad únicamente a la elevación de la exacción sobre el Impuesto de Actividades Económicas excede de la competencia básica estatal y, por ello, son inconstitucionales los arts. 4.1, 11.1 último inciso, 16.2 y 3, Disposición final segunda, inciso 1, y, por conexión, la Disposición transitoria quinta.

Por otra parte, la lectura completa de la Ley llevaría a la conclusión de que el Estado considera que la función cameral de promoción de productos y servicios en el exterior se inscribe en su competencia exclusiva en materia de comercio exterior; por tanto, la tutela estatal a la que se refiere el art. 22.1 in fine y 2 LBCC vulnera la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación. Igualmente resulta inconstitucional que se reservara en exclusiva al Tribunal de Cuentas (art. 23.2 LBCC) la fiscalización de las liquidaciones de las Cámaras referentes al Plan cameral de promoción de las exportaciones, excluyendo por tanto el control autonómico. La entera fiscalización de los presupuestos de las Cámaras debe corresponder al órgano competente de la Generalidad, sin

perjuicio de que el Tribunal de Cuentas pueda también controlar la actividad financiera de las mismas.

Es objeto de este recurso también la Disposición final primera LBCC por declarar básicos los preceptos que se impugnan en este recurso. La citada disposición establece tres grupos de artículos: aquéllos que son básicos con base en el art. 149.1. 18 CE; los que no son básicos —y, por tanto, no serán de aplicación directa en Cataluña—; por último, los que son considerados legislación procesal (art. 149.1.6 CE). En ningún momento se invoca la competencia estatal en materia de comercio exterior, ni se establece qué artículos se dictan con base en dicha competencia. Si el Estado hubiese pretendido ejercer mediante esta Ley su competencia en materia de comercio exterior debería haber hecho constar de forma expresa esa circunstancia, así como haber concretado los preceptos que se dictaban con base en la misma, tal y como exige el principio de seguridad jurídica.

Por último, es objeto del presente recurso la Disposición final segunda, apartado 2, inciso 1, LBCC por cuanto faculta al Estado para establecer y modificar la afectación de los rendimientos del recurso cameral permanente a finalidades concretas, esto es, sustrae a la competencia exclusiva de la Generalidad la posibilidad de afectar el recurso cameral y llevar a cabo su propia política en la materia.

La Letrada de Generalidad de Cataluña termina sus alegaciones con las siguientes conclusiones:

La competencia estatal sobre las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación es de carácter básico en la medida en que éstas realizan algunas funciones públicas. Una competencia básica, ni puede agotar íntegramente la materia, ni puede ejercerse de tal manera que, complicando artificialmente una regulación, impida a la Generalidad el ejercicio de su competencia exclusiva (art. 9.22 EAC).

La función cameral de promoción de productos y servicios españoles en el exterior es consustancial a la propia esencia de las Cámaras, incluyéndose en la competencia exclusiva de la Generalidad en esta materia. Estas actividades de promoción exterior son totalmente distintas del comercio exterior y, por lo tanto, su regulación o tutela no han de corresponder al Estado.

La tutela íntegra sobre las Cámaras de Comercio se inscribe en la competencia exclusiva de la Generalidad. La tutela es indivisible y, como facultad ejecutiva, no puede reconocerse simultáneamente a dos Administraciones Públicas distintas.

Finalmente, el sistema de financiación de las Cámaras debe respetar el reparto de competencias, no pudiendo el Estado condicionar el recurso cameral más allá de donde

alcance la competencia básica que le reconoce el art. 149.1.18 CE. El sistema establecido por el art. 16 y la Disposición final segunda LBCC quebranta este principio hasta dejar reducida la competencia de la Generalidad a niveles absolutamente anecdóticos.

En virtud de todo lo expuesto, la Letrada de la Generalidad solicita que se dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley impugnada.

3. Por escrito presentado en este Tribunal con fecha 23 de junio de 1993, el Letrado de la Generalidad Valenciana interpone recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 3/1993, de 22 de marzo, básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, concretamente contra sus arts. 16.2 y 3; Disposición final segunda, apartados 2 y 4 (y por conexión con éstos los arts. 4, 11 in fine, Disposiciones transitorias quinta y sexta, Disposición derogatoria, en lo referente a la derogación del recurso cameral, y Disposición final primera); art. 3 (y por conexión 2.1.e in fine; arts. 4; 18.2.h; 23.3; y Disposición final segunda, apartado.3); arts. 22.1 in fine y 22.2, párrafo 2 (y por conexión el art. 23.3), por estimar que afectan a las normas sobre distribución de competencias y, en especial, a lo previsto en el art. 32.9 EAV.

a) El Letrado de la Generalidad Valenciana se refiere en primer lugar al marco competencial en el que se encuadra la materia de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación. Así, el art. 32.1.9 EAV establece que en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Valenciana el desarrollo legislativo y la ejecución de la materia Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, sin perjuicio de lo que dispone el art. 149.1.10 CE. Por su parte, el art. 149.1.10 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre el régimen aduanero y arancelario y sobre comercio exterior. Finalmente, la Ley 12/1983, del proceso autonómico, contiene en su art. 15 una serie de principios a los que debe ajustarse la Comunidad en el ejercicio de sus competencias, señalando, en concreto, que las citadas Corporaciones estarán sometidas a la tutela administrativa de las Comunidades Autónomas que hubieran asumido estatutariamente competencias en la materia. El citado art. 15 tiene carácter básico, según se declaró en la STC 76/1983.

La Disposición final primera LBCC, añade, declara básicos la casi totalidad de los preceptos de la misma, a los efectos del art. 149.1.18 CE. En la exposición de motivos de la Ley se hace referencia también al título comercio exterior que, sin embargo, no se incluye en la citada Disposición final.

Tras recordar la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el concepto de bases, el Letrado afirma, en relación con el título comercio exterior, que el art. 32.1.9 EAV, aunque se refiera de forma expresa al comercio exterior, no tiene otra razón de ser más que el contexto sociológico en el que se elaboran los Estatutos de Autonomía y se producen las transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas. El alcance de dicha expresión supone sólo un recordatorio de una competencia que corresponde al Estado en virtud del art. 149.1.10 CE; pero no añade ni resta nada a la competencia que la Comunidad Autónoma tiene sobre las Cámaras de Comercio. En este sentido, si se repasan los diferentes Estatutos de Autonomía, se observa que la referencia al art. 149.1.10 CE no aparece en las que denomina Comunidades Autónomas “de segundo grado”. Y, lo que es más importante, la reciente Ley Orgánica 9/1992, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE, en su art. 3 transfiere a dichas Comunidades Autónomas, en el marco de la legislación del Estado y en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución sobre “Corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos y profesionales”. Caso omiso, por tanto, se hace al art. 149.1.10 CE o al título comercio exterior. La cuestión es importante porque, precisamente con base en el título comercio exterior, la Ley entra a regular una serie de preceptos que, si bien podrían ser competencia del Estado en relación con aquellas Comunidades que no ostentan competencias en materia de Cámaras de Comercio, invaden el ámbito competencial de esta Comunidad Autónoma, vaciando de facto las competencias que la misma tiene sobre las Cámaras.

b) Por lo que se refiere a la afectación de los rendimientos del recurso cameral permanente, alega el Letrado de la Generalidad Valenciana que el art. 16 LBCC, produce una extralimitación del título competencial que permite al Estado la regulación de las bases del régimen jurídico de las Cámaras de Comercio al afectar una parte sustancial de la recaudación obtenida en el recurso cameral al Plan cameral de promoción de las exportaciones y a actividades formativas. El Estado se ha extralimitado en sus competencias al afectar normativamente y para sus propios fines recursos de corporaciones sobre los que carece de competencia sustantiva en detrimento de la orientación y fines que pudiera asignarle la Comunidad Autónoma, que es quien ostenta la competencia exclusiva sobre estas Cámaras. Por tanto, por norma básica del Estado se impone una vinculación de los ingresos de las Cámaras a actividades determinadas, con lo cual, a través de la obligatoriedad de afectación de recursos, esto es, por vía indirecta, se está enmarcando, ordenando y dirigiendo las actividades a realizar por dichas Cámaras.

No puede entenderse en el marco de qué título competencial, prosigue, se atribuye el Estado dicha competencia. Si el segundo párrafo del art. 16 LBCC hubiera realizado solamente la afectación al fomento de las exportaciones, podría haberse entendido que el Estado pretendía apoyar sus competencias en el título “comercio exterior”. Pero ello no es así, porque el mismo art. 16.2 LBCC afecta también el recurso a actividades de formación y, como luego se verá, según la Disposición final segunda, en las distintas leyes de presupuestos se podrá afectar el recurso cameral permanente a otras finalidades concretas.

En este sentido debe recordarse la doctrina del Tribunal Constitucional según la cual nunca por una interpretación expansiva de un determinado título competencial puede llegarse a producir un vaciado de competencias de las Comunidades Autónomas. En concreto, el Tribunal Constitucional, en la STC 125/1984, ha declarado a propósito del título competencial mencionado que el comercio exterior es una competencia estatal de carácter normativo que alcanza a la regulación (o desregulación) de las condiciones en que ha de desarrollarse el intercambio de los productos entre Estados, pero que no puede reconocerse a este título competencial una interpretación tan alta que alcance a la promoción de dicho intercambio, desde el momento en que con ello se invade la competencia autonómica de “fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”, tal como se reconoce en el art. 148.1.13 CE.

Por lo que respecta a la Disposición final segunda LBCC alega el Letrado que el Estado asume la dirección de las actividades de estas Cámaras, al hacer suya la competencia —podría decirse que totalmente— en la dirección financiera de sus recursos económicos. Es obvio que si el Estado ostenta competencia para afectar de manera absoluta el recurso permanente de las Cámaras, ha vaciado de manera también absoluta la competencia de las Comunidades Autónomas sobre dichas Cámaras. Nótese asimismo, dice, que los fondos de las Cámaras no son fondos estatales y, aunque lo fueran, el Tribunal Constitucional ha establecido que el Estado no puede condicionar el destino de las subvenciones con tal grado de concreción y detalle que se prive a la Comunidad Autónoma de todo margen para desarrollar en el sector subvencionado una política propia.

Por último, el art. 16.3 LBCC, más que una habilitación a las Comunidades Autónomas para la afectación de la alícuota cameral prevista en el art. 12.1.a, párrafo 2, LBCC, lo que realmente está haciendo es sustraer a la competencia de las Comunidades Autónomas la posibilidad de afectación de cualquier otro recurso de las Cámaras. Frente a una competencia total en materia de afectación de recursos en manos del Estado, únicamente se

deja a la Comunidad Autónoma la alícuota que, en su caso, podría ser elevada por la misma en relación con el impuesto de actividades económicas.

Por lo expuesto, concluye el Letrado de la Generalidad Valenciana, el título comercio exterior no puede servir de marco al Estado para apoyar su competencia sobre la afectación del recurso cameral permanente; ni para afectarlo a actividades relacionadas con el comercio exterior, ni a ninguna otra actividad a realizar por las Cámaras. El título que el Estado invoca expresamente es el de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas; sin embargo, la fijación de las bases no puede ser de tal amplitud que deje de facto vacías de contenido las competencias de las Comunidades Autónomas. Por conexión con el art. 16.2 y 3 y con la Disposición final segunda, apartados 2 y 4, LBCC, son también objeto de impugnación los siguientes preceptos: art. 4; art. 11 in fine; Disposición transitoria quinta; Disposición transitoria sexta; Disposición derogatoria, en lo referente a la regulación del recurso cameral permanente; y Disposición final primera, LBCC.

c) Por lo que respecta al Plan cameral de promoción de las exportaciones (art. 3 LBCC) alega el Letrado que el Plan cameral se financia sobre la exacción incluida en el recurso cameral permanente que recae sobre el impuesto de sociedades en una cuantía de dos terceras partes, y que dicho Plan, elaborado por las Cámaras y su Consejo Superior, y aprobado por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, en ningún momento contempla actuación alguna al respecto de las Comunidades Autónomas competentes. Asimismo, la Exposición de motivos de la Ley recurrida se refiere al Plan cameral como una práctica ya consagrada, cuando en absoluto puede considerarse como “consagrada” dicha práctica, en cuanto que, aprobada por primera vez en la Ley de Presupuestos de 1989, sólo ha estado vigente para dos ejercicios presupuestarios. No debe olvidarse, por otro lado, que las normas relativas al Plan nunca han sido consideradas por el Ordenamiento vigente como básicas; de ahí que hayan venido jugando hasta la entrada en vigor de la Ley 3/1993 como derecho supletorio.

La finalidad del Plan, argumenta el Letrado de la Generalidad Valenciana, consiste en la promoción exterior de bienes y servicios producidos por España. Las Comunidades Autónomas por su parte tienen competencia para el fomento y la promoción del desarrollo económico (art. 149.1.13 CE) y para la planificación de su actividad económica (art. 34.1 EAV). No obstante lo anterior, en la elaboración del Plan cameral se deja al margen la participación de las Comunidades Autónomas, las cuales, en virtud de las competencias que ostentan en los distintos sectores económicos y, en especial, en el desarrollo de la economía, deberían estar presentes en el mismo.

Si la Ley se define como básica, continúa alegando, habrá que buscar el título competencial en el que se apoya el Estado para establecer dicha calificación. Al respecto debemos preguntarnos si la norma impugnada (art. 3 LBCC) tiene incidencia directa y mediata en el comercio exterior, como es exigible, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, para que el título competencial del art. 149.1.10 CE prevalezca sobre otras competencias de las Comunidades Autónomas.

El Plan cameral, hasta la fecha, ha tenido como líneas básicas de actuación la promoción de ferias, prospección de mercados, jornadas técnicas, información y asesoramiento empresarial, publicaciones divulgativas en temas específicos y formación. Por lo tanto, la cuestión radica en determinar si este conjunto de medidas de fomento entra a formar parte del título comercio exterior, o tan sólo tiene una incidencia indirecta sobre el mismo. Como se ha señalado antes, el Tribunal Constitucional ha declarado que la reserva competencial definida en el art. 149.1.10 CE debe abarcar únicamente a aquellos elementos que guardan una relación directa con los actos de comercio exterior, y no puede reconocerse a este título competencial una interpretación tan amplia que invada la competencia de fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma.

En relación con las actuaciones previstas en el Plan cameral de promoción de las exportaciones, prosigue el Letrado, el art. 3.4 LBCC prevé que las Cámaras podrán realizar actividades de promoción del turismo en el exterior en el marco de las previsiones del mencionado Plan. Por su parte, el art. 31.12 EAV atribuye a la Comunidad Valenciana la competencia exclusiva en materia de turismo, la cual incluye tanto la ordenación como la promoción exterior, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 125/1984). Querer invocar, por tanto, con base en el art. 149.1.10 CE, el título de comercio exterior para incluir en él la promoción del turismo deja vacías de contenido totalmente las competencias de las Comunidades Autónomas en la materia. Al respecto el Tribunal Constitucional, en la Sentencia antes citada, se refirió a esta cuestión, manifestando que el art. 149.1.10 CE no debía ser interpretado tan expansivamente que permitiera absorber bajo él, como competencia estatal, cualquier medida que, dotada de una cierta incidencia, por remota que fuera, en el comercio exterior turístico, produjera indirectamente una reordenación de la actividad turística, vulnerando con ello las competencias estatutarias.

Asimismo, el Tribunal Constitucional habría reconocido que el Estado puede desarrollar actividades de fomento (SSTC 95/1986, 152/1988, 201/1988, 188/1989 y 96/1990), pero aun así el Tribunal ha señalado que el ejercicio de dicha competencia “ha de ponerse en conexión con la competencia autonómica de promoción, fomento y planificación

del desarrollo económico” (STC 45/1991), sin que, en todo caso, pueda “llegar a tal grado de concreción y detalle que deje vacías de contenido a las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas” (SSTC 32/1983, 45/1991 y 90/1992). En cualquier caso, el Estado no ha hecho uso de la competencia del art. 149.1.13 CE, ya que, si hubiera querido “ordenar la actuación económica general”, hubiese invocado el título correspondiente y, en consecuencia, hubiera calificado como norma básica el precepto en cuestión. Admitida por el Tribunal Constitucional la posibilidad de que el Estado, con cargo a sus Presupuestos, pueda establecer, con un tratamiento uniforme, normas reguladoras de ayudas y subvenciones, lo que es cierto es que dicha competencia debe ponerse en conexión y relación con la competencia autonómica de promoción, fomento y planificación de su desarrollo económico, y hacerse de forma coordinada y con la colaboración de las Comunidades Autónomas.

Por todo lo expuesto, concluye el Letrado de la Generalidad Valenciana, los títulos “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”, “comercio exterior” y “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” no pueden servir de marco al Estado para declarar básico un Plan cameral de promoción de las exportaciones en el que se hace caso omiso del interés de las Comunidades Autónomas en el fomento del desarrollo económico. El problema se agrava desde el momento en que en dicho Plan se contempla la posibilidad de que queden encuadradas en él actividades de promoción del turismo cuya titularidad ya ha sido definida como competencia de esta Comunidad Autónoma por el Tribunal Constitucional.

Por conexión con el art. 3 LBCC son también objeto de impugnación los arts. 2.1.e in fine, 4, 18.2.h y 23.3 LBCC.

d) Sobre la regulación que la Ley recurrida hace de la tutela de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación (art. 22), comienza señalando el Letrado de la Generalidad Valenciana que el art. 15.1 de la Ley del proceso autonómico establecía que estas Cámaras sólo estarían sometidas a la tutela administrativa de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia. Ahora, el art. 21 LBCC establece una tutela doble sobre las Cámaras, creando así una tutela paralela a la autonómica que corresponderá al Estado con base en el título comercio exterior. Al atribuir al Estado la tutela con base en una de las actividades a desarrollar por estas Cámaras, como es el comercio exterior, se hace recaer sobre ellas tantas tutelas como actividades puedan realizar. De este modo, al igual que se prevé la tutela por sus actividades de promoción de comercio exterior, debería haber tutelas por el desarrollo de sus otras actividades, como por ejemplo las relacionadas con el transporte, el turismo, la artesanía, el arbitraje, la navegación, etc. La tutela a que se refiere el art. 22

LBCC no es una tutela funcional, sino orgánica, paralela a la que ostenta la Comunidad Autónoma, y que recae globalmente sobre la Cámara en cuanto ente. Por ello, cabría preguntarse por qué si las Cámaras son de Comercio, Industria y Navegación no se las somete también a la tutela del departamento estatal o autonómico competente en la industria o la navegación, o por qué, si realizan asimismo actividades de formación, transporte, de arbitraje, etc., no se las somete también a tutela de los departamentos de educación, de transporte, de justicia, etc. Hay que preguntarse finalmente por qué, además, el comercio exterior ha de servir de título para apoyar competencias del Estado de tal envergadura sobre las Cámaras. Piénsese, por ejemplo, que en la Generalidad Valenciana el número de empresas exportadoras es de 4.341, frente a las 270.840 empresas censadas por las Cámaras; esto es, el número de empresas exportadoras representa un porcentaje del 1,60 por 100 del conjunto de las empresas que forman parte de las Cámaras, a las que éstas deben dirigir sus actividades.

Por otra parte, la promoción del comercio exterior es sólo una de las funciones públicas o actividades que pueden desarrollar las Cámaras entre las relacionadas en el art. 2 LBCC, que comprende casi veinte apartados distintos. En el vigente Reglamento de Cámaras las funciones de las mismas se relacionan en una lista de la a) a la v); pues bien, sólo una de ellas se refiere a la promoción del comercio exterior. A ello debe añadirse que las Cámaras de Comercio realizan una actividad bifronte, al existir frente a sus actividades públicas una serie de actividades privadas, que fueron el origen del nacimiento de las mismas. Por último, el Letrado de la Generalidad Valenciana señala que la tutela administrativa orgánica es una pura actividad de ejecución, que corresponde de forma exclusiva a la Comunidad Autónoma. Así pues, ni el título comercio exterior, ni las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, pueden dar apoyo a la competencia de tutela de la Administración del Estado sobre estas Cámaras, razón por la cual el art. 22 LBCC debe ser declarado inconstitucional.

En virtud de todo lo expuesto, la Generalidad Valenciana solicita que se dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad del art. 16.2 y 3 y Disposición final segunda; del art. 3 ; y del art. 22.1 in fine y 22.2, párrafo segundo, así como, por conexión, del resto de los preceptos de dicha Ley mencionados en el encabezamiento del escrito de interposición del presente recurso.

4. Por providencia de 29 de junio de 1993, la Sección Segunda acuerda admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra los referidos preceptos de la Ley recurrida; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los

Diputados, al Senado y al Gobierno de la Nación al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes, así como publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

5. Por providencia de 29 de junio de 1993, la Sección Tercera acuerda admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Generalidad Valenciana contra los preceptos mencionados de la Ley recurrida; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado y al Gobierno, al objeto de que en el plazo común de quince días puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes, y publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

6. En el correspondiente al 5 de julio de 1993 se publicó la incoación del recurso de inconstitucionalidad núm. 2035/93, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley recurrida.

7. En el “Boletín Oficial del Estado” de 5 de julio de 1993, se publicó la incoación del recurso de inconstitucionalidad núm. 2038/93, planteado por el Gobierno de la Generalidad Valenciana contra determinados preceptos de la Ley recurrida.

8. Por escrito registrado en este Tribunal el 8 de julio de 1993, el Presidente del Congreso de los Diputados comunica que, aun cuando el Congreso de los Diputados no se personará en el procedimiento núm. 2035/93, ni formulará alegaciones, pone a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pueda precisar. Por escrito presentado en este Tribunal el 16 de julio de 1993, el Presidente del Senado da por personada a esta Cámara en el referido procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

9. Por escrito presentado en este Tribunal Constitucional con fecha 8 de julio de 1993, el Presidente del Congreso de los Diputados comunica que, aun cuando el Congreso de los Diputados no se personará en el procedimiento núm. 2035/93, ni formulará alegaciones, pone a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pueda precisar. Por escrito presentado en este Tribunal el 16 de julio de 1993, el Presidente del Senado da por personada a esta Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art.88.1 LOTC.

10. El Abogado del Estado, por escrito de 14 de julio de 1993, se persona en nombre del Gobierno en los recursos 2035/93 y 2038/93, manifestando que desea solicitar la acumulación de los mismos, al concurrir los requisitos prevenidos en el art. 88 LOTC, ya que coinciden en gran medida los preceptos impugnados en ambos recursos.

Por providencia de 16 de julio de 1993, la Sección acuerda incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado y dar traslado a las representaciones procesales del Gobierno de la Generalidad Valenciana y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña al objeto de que, en el plazo de diez días, expongan lo que estimen conveniente acerca de la acumulación solicitada.

11. Por Auto de 5 de octubre de 1993, el Pleno acuerda acumular el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalidad Valenciana (núm. 2038/93) al promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña (núm. 2035/93), y conceder un nuevo plazo de quince días al Abogado del Estado para que pueda presentar las alegaciones que estime oportunas en relación a dichos recursos.

12. El Abogado del Estado, en su escrito de 5 de noviembre de 1993, solicita que se dicte Sentencia desestimatoria de los presentes recursos de inconstitucionalidad sobre la base de las siguientes alegaciones:

a) En el primer bloque de cuestiones abordadas por el Abogado del Estado se sitúan las referentes al Plan cameral de promoción de exportaciones. Se señala al respecto que los dos recursos de inconstitucionalidad presentan sustanciales semejanzas; ambos coinciden en impugnar diversos preceptos concernientes al Plan cameral de promoción de exportaciones; también impugnan la afectación a dicho Plan del recurso cameral y su posibilidad de modificación por la Ley de presupuestos, y, por último, los dos recursos impugnan el régimen de tutela que se establece en la Ley, con la inclusión de la fiscalización por el Tribunal de Cuentas. Considera por ello el Abogado del Estado que el examen de la legitimidad constitucional de la regulación propiamente dicha de este Plan condiciona en gran manera la cuestión de la regulación de su financiación; por tal motivo, la fundamentación impugnatoria que, prima facie, es más coherente, es la que se articula en el recurso del Gobierno de la Generalidad Valenciana, en el que se impugna directamente la competencia estatal para establecer con carácter básico que el Plan cameral de promoción de exportaciones sea una función primordial o fundamental de las Cámaras. Por su parte, la Generalidad de Cataluña no

impugna directamente el establecimiento legal del Plan como fin primordial de las Cámaras de Comercio, sino la competencia estatal que se reserva el Estado para la aprobación del Plan.

Para abordar el examen de la cuestión planteada, el Abogado del Estado considera necesario hacer una precisión inicial, en el sentido de que los arts. 2.1.e, 3 y 16 LBCC constituyen un grupo normativo de carácter básico cuya finalidad es esencialmente establecer que el Plan cameral de promoción de exportaciones es función básica de estas Cámaras que, por tanto, debe ser garantizada normativamente. Ello se realiza al amparo del art. 149.1.18 CE, y, en forma conexa, al amparo del art. 149.1.10 CE, ya que la competencia de fomento del comercio exterior es sin duda residenciada en este título y, por tanto, íntegramente estatal.

El Estado, añade, se encuentra plenamente legitimado para establecer cuáles sean los fines de las Corporaciones públicas que regule, con carácter básico. Así lo declaró el Tribunal Constitucional en la STC 76/1983. Es evidente que la regulación básica de una clase determinada de Corporaciones públicas incluye válidamente bases específicas, es decir, las propias de esa clase de Corporaciones y, concretamente, las que definen precisamente su naturaleza y características diferenciándolas de las demás. Por ello, la definición de los fines de un tipo determinado de Corporaciones es siempre materialmente básica, constituyendo, por tanto, el mínimo común denominador normativo obligado de este tipo de regulación. En el presente caso, nos encontramos simplemente ante las bases específicas de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, que incluyen, como no puede ser menos, la regulación de los fines o funciones que les son propios y que las diferencian de las restantes Corporaciones.

Por ello, considera el Abogado del Estado que para justificar la competencia estatal no es necesario acudir al título competencial de comercio exterior, como erróneamente se hace en los dos recursos; basta aquí el título competencial del art. 149.1.18 CE, materia sobre la que las Comunidades Autónomas no tienen competencia exclusiva absoluta, sino una competencia que debe respetar siempre las bases estatales del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Por ello, probablemente, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña no impugna el art. 2.1.e, ni el art. 3.1 y 2 LBCC, sino que sólo impugna las competencias estatales de aprobación del Plan; aunque incurre en el mismo error cuando impugna el art. 16 de la Ley, que sólo cree justificable mediante el título de comercio exterior.

La afectación del recurso cameral a la financiación del Plan de promoción de exportaciones (art. 16 LBCC, impugnado por ambos recurrentes), según el Abogado del Estado, se fundamenta igualmente en la competencia estatal contenida en el art. 149.1.18 CE, y no en la contenida en el art. 149.1.10 CE. El establecimiento de una finalidad determinada como primordial o cualificada es, sin duda, un aspecto materialmente básico de la regulación

del régimen jurídico de una clase determinada de Corporaciones; y la afectación de parte de su financiación como técnica de aseguramiento o garantía de tal finalidad o función es, a su juicio, un procedimiento perfectamente legítimo, que en modo alguno desborda el ámbito de lo materialmente básico. Al contrario, se encuadra perfectamente dentro de tal ámbito, puesto que no es más que una forma de jerarquizar o cuantificar en relación con las demás una determinada función pública para privilegiarla y asegurarla, lo cual entra de lleno en la regulación de los aspectos fundamentales de una determinada clase de Corporación. Nada, en fin, tendría que ver con toda esta cuestión la doctrina constitucional sobre las subvenciones que, sorprendentemente, invocan ambos recurrentes; aquí no se encuentra nada parecido a las subvenciones, porque ni el recurso cameral ni su afectación a ciertos fines tienen en modo alguno naturaleza subvencional.

La impugnación por los recurrentes, añade, de la Disposición final segunda LBCC, que permite a las Leyes de presupuestos modificar la afectación del recurso cameral, es puramente hipotética y de futuro, pues no existe aquí tal suerte de plena disponibilidad. La modificación que arbitre, en su caso, deberá estar amparada en los títulos competenciales estatales, y singularmente en el art. 149.1.18 CE; por ello, en su momento podrá examinarse si tal modificación se inserta en el ámbito de lo materialmente básico, y si ello implica o presupone decisiones presupuestarias relevantes; siendo en tal caso compatible con la doctrina constitucional sobre los límites de las Leyes de presupuestos. Nada de ello puede dilucidarse ahora por cuanto la previsión es puramente de futuro.

b) El Abogado del Estado aborda en un segundo bloque de cuestiones las relativas a las competencias estatales sobre comercio exterior. A este propósito considera que la competencia ejecutiva que regula el art. 3.3 de la Ley, así como las de tutela y fiscalización que establecen los arts. 22 y 23, se asientan en el título competencial estatal de comercio exterior que se invoca en la exposición de motivos de la Ley, a continuación del art. 149.1.18 CE. Los recurrentes, continúa alegando, sostienen una muy restrictiva interpretación de este título competencial, interpretación además totalmente incorrecta por cuanto la promoción del comercio exterior guarda una relación directa con tal materia, y ello aunque dicha actividad de promoción no consista en sí misma en “actos de comercio”, a los que parecerían querer reducir los recurrentes, singularmente la Generalidad de Cataluña, la materia en cuestión. La doctrina constitucional que citan, que entiende incompleta, sólo exige tal relación directa, pero no identifica comercio exterior exclusivamente con los actos de comercio en sí mismos. El propio Tribunal Constitucional (STC 13/1988) habría encuadrado la promoción del comercio exterior en el art. 149.1.10 CE; y es que, tratándose de la promoción internacional

de la producción nacional en su conjunto, existe un interés supracomunitario que es reconducible a las competencias estatales sobre el comercio exterior; este argumento se refuerza si se tiene en cuenta la competencia del Estado sobre la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE).

La doctrina del Tribunal Constitucional en este punto, prosigue, consiste en proscribir interpretaciones expansivas de este título competencial, exigiendo en las normas enjuiciadas una finalidad que guarde una relación directa con el comercio exterior (STC 252/1988). En este caso, la promoción de las exportaciones es, en sí misma, una finalidad que guarda una indudable relación directa con el comercio exterior, como resulta de su propio enunciado y formulación y, mucho más concretamente aún, del art. 3 LBCC, que define y describe el Plan cameral de promoción de las exportaciones, así como en varias de las funciones descritas en el art. 2.1 LBCC. Nos encontraríamos, pues, muy lejos de la relación indirecta y remota que apreció en otro caso la STC 236/1991. Ello justifica, sin duda, tanto la competencia ejecutiva de aprobación del Plan (la competencia de comercio exterior es íntegra, según tiene declarado la doctrina constitucional, en las propias Sentencias invocadas por los recurrentes), como el régimen de tutela establecido en los arts. 22 y 23 LBCC, que se refiere exclusivamente a los actos de las Cámaras de Comercio incluidos en el ámbito de tal materia, lo que deberá ser interpretado y aplicado, sin duda, a la luz de la doctrina constitucional. Asimismo debería repararse en que la fiscalización por parte del Tribunal de Cuentas, impugnada con especial énfasis por la Generalidad de Cataluña, no es exclusiva como afirma ésta, y según resulta del simple examen del texto del precepto legal.

c) Concluye el Abogado del Estado señalando que para los preceptos que se impugnan de forma conexa o secundaria sirven las consideraciones expuestas sobre los preceptos objeto de la impugnación principal. La Disposición transitoria quinta LBCC no guarda conexión alguna con los demás preceptos, encuadrándose totalmente en las competencias tributarias estatales. Por último, por lo que respecta a los preceptos que explícitamente impugna por conexión el Gobierno de la Generalidad Valenciana, afirma que todos ellos son meramente conexos con los que se impugnan con carácter principal en su recurso (excepto el art. 2.1.e LBCC). En virtud de todo ello, el Abogado del Estado solicita la desestimación de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley recurrida.

13. Por providencia de 16 de octubre de 2001 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Los presentes recursos de inconstitucionalidad acumulados, planteados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno de la Generalidad Valenciana, tienen por objeto determinados preceptos de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación (en adelante, LBCC). En concreto, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña impugna los arts. 3.3; 4.1, 11.1, último inciso; 22.1, último inciso, y 2; 23.3; Disposición transitoria quinta; Disposición final primera; Disposición final segunda, apartados 2, primer inciso, 3 y 4. El Gobierno de la Generalidad Valenciana, por su parte, impugna los artículos 2.1.e in fine; 3; 4; 11 in fine; 16.2 y 3; 18.2.h; 22.1 in fine; 22.2, párrafo 2; 23.3; Disposiciones transitorias quinta y sexta; Disposición derogatoria única; Disposición final primera; Disposición final segunda, puntos 2, 3 y 4.

2. Expresado de forma muy sintética, tanto el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña como el Gobierno de la Generalidad Valenciana entienden que el art. 149.1.18 CE (inciso “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”) no ampara los preceptos de la Ley impugnados; tampoco admiten que los preceptos referidos a la promoción de las exportaciones tengan cobijo en la competencia estatal exclusiva sobre comercio exterior (art. 149.1.10 CE), de todo lo cual resultaría la invasión de sus títulos competenciales sobre Cámaras de Comercio (arts. 9.22 EAC y 32.9 EAV). Frente a estos motivos impugnatorios generales el Abogado del Estado alega la legitimidad de los preceptos cuestionados al amparo del art. 149.1.18 CE y, subsidiaria y parcialmente, del art. 149.1.10 CE. Al tiempo, el Abogado del Estado opone el alcance limitado de los títulos competenciales autonómicos sobre Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, tanto por su concurrencia con el art. 149.1.18 CE, como porque los dos títulos estatutarios expresamente enuncian las competencias sobre Cámaras “sin perjuicio de lo que dispone el número 10 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución”.

3. La acumulación de los dos recursos de inconstitucionalidad invita al tratamiento conjunto de los motivos impugnatorios esgrimidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno de la Generalidad Valenciana, así como de los argumentos opuestos por el Abogado del Estado. Ciertamente es que los títulos competenciales sobre Cámaras de Comercio de Cataluña (art. 9.22 EAC) y de la Comunidad Valenciana (art. 32.9 EAV) no

son idénticos. Los Estatutos de Autonomía de Cataluña y de la Comunidad Valenciana son, en este sentido, claros ejemplos de la diversidad de títulos competenciales autonómicos sobre Cámaras de Comercio que conviven en España: en la actualidad, seis Comunidades Autónomas (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Navarra y Aragón) tienen atribuidas, con distintos enunciados normativos y distinto alcance, competencia exclusiva sobre Cámaras de Comercio. Las demás, entre las que se cuenta la Comunidad Valenciana, son titulares de competencias de desarrollo legislativo y de ejecución; también en este caso los enunciados normativos de los distintos Estatutos de Autonomía presentan algunas diferencias relevantes entre sí. Ahora bien, una vez advertida la diferencia en los títulos competenciales de Cataluña y de la Comunidad Valenciana debemos reiterar que procede, en este proceso constitucional, el enjuiciamiento conjunto y homogéneo de los recursos de inconstitucionalidad de las dos Comunidades Autónomas. Lo relevante ahora, y que conduce a ese juicio conjunto de los recursos acumulados, es que la propia Ley básica de Cámaras de Comercio considera —en su Disposición final primera— que todos los preceptos impugnados son básicos, en tanto dictados al amparo del art. 149.1.18 CE (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas). Aquellas normas básicas, en la medida en que regulan la organización y funciones públicas de las Corporaciones camerales, vinculan por igual a todas las Cámaras de Comercio, con independencia del alcance que presenten los títulos competenciales de cada Comunidad Autónoma. Y en idéntica situación se encuentran los dos recursos de inconstitucionalidad desde la perspectiva del título invocado alternativamente relativo a la competencia exclusiva estatal sobre comercio exterior. Por todo ello, no resulta relevante para este proceso constitucional la señalada falta de identidad entre los títulos competenciales de Cataluña y la Comunidad Valenciana.

También con carácter preliminar, y a fin de facilitar la comprensión de las competencias autonómicas sobre Cámaras, debemos recordar la regulación que de las Corporaciones públicas representativas de intereses económicos —como las Cámaras de Comercio— se contiene en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico. Conforme al art. 15.1 c) de la Ley 12/1983, en aquellas Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias sobre Cámaras de Comercio corresponderá a los órganos autonómicos la tutela administrativa sobre las Cámaras de Comercio de su territorio. De ahí se extrae que para el propio legislador estatal las Cámaras, como Administración corporativa, en principio caen dentro de la esfera competencial de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de que, conforme al propio art. 15.1 c) de la Ley 12/1983 las mismas Cámaras se caractericen como

“órganos de consulta y colaboración con la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

4. En cuanto a las competencias estatales sobre Cámaras de Comercio debemos empezar por precisar el alcance que, en relación con aquellas Corporaciones públicas, presenta la competencia estatal sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), como título invocado esencialmente por el legislador estatal. Siguiendo el criterio expresado por este Tribunal en la STC 22/1999, de 25 de febrero, FJ 2, sobre la Ley vasca de Cámaras Agrarias, debemos declarar ahora que la extensión e intensidad que pueden tener las bases estatales al regular las corporaciones camerales es mucho menor que cuando se refieren a Administraciones públicas en sentido estricto. No obstante, es claro que el Estado puede, con base en el art. 149.1.18 CE, calificar a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación como Corporaciones de Derecho público en razón de su idoneidad para la consecución de fines de interés público. Y calificadas estas Cámaras como corporaciones públicas, al Estado corresponde también —ex art. 149.1.18 CE— regular su régimen jurídico básico, en tanto organizaciones que desempeñan funciones administrativas (SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 26; 20/1988, de 18 de febrero, FJ 4; 132/1989, de 18 de julio, FJ 23). Como regulación básica puede entenderse asimismo la fijación de las funciones y los fines característicos de las Cámaras de Comercio; tal es el caso de la función cameral de fomento de las exportaciones, característica y distintiva de las Cámaras de Comercio en la Ley 3/1993. Ningún obstáculo hay, por fin, para que la legislación básica del Estado incorpore —en sus trazos generales— algún instrumento administrativo idóneo para el cumplimiento de los fines y funciones característicos de las Cámaras de Comercio.

5. El segundo título competencial que reclama nuestra atención es el atribuido al Estado por el art. 149.1.10 CE: competencia exclusiva sobre comercio exterior. Según dijimos en la STC 242/1999, de 21 de diciembre, sobre el plan “Futures”, FJ 16 a), el art. 149.1.10 CE permite al Estado promover la comercialización de bienes y servicios españoles en el exterior. Esa función promocional del Estado tanto puede llevarse a cabo por órganos del propio Estado como —con los límites que en seguida se precisarán— por medio de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación. Conforme a lo previsto en el art. 15.1 c) de la Ley 12/1983, del proceso autonómico, las Cámaras de Comercio pueden colaborar en el ejercicio de competencias propias del Estado. Ahora bien, según hemos anunciado, varios son los

límites constitucionales que encuentra el Estado a la hora de encargar tareas de promoción del comercio exterior a las Cámaras de Comercio: unos provienen de la propia consideración estricta de la competencia estatal atribuida por el art. 149.1.10 CE (comercio exterior); otros proceden de la concurrencia de la competencia estatal con otras de estas Comunidades Autónomas. Si, como venimos afirmando desde la STC 125/1984, de 20 de diciembre, FJ 1, la competencia estatal sobre comercio exterior ha de entenderse de forma estricta, también limitadas deben ser las tareas de promoción de las exportaciones que el Estado puede atribuir a las Cámaras de Comercio.

En nuestra STC 242/1999, FJ 16 a), distinguimos dos tipos de medidas de fomento con incidencia exterior: En primer lugar, las de fomento directamente referidas a la actividad exportadora que expresan una determinada política comercial exterior del Estado, medidas éstas reconducibles sin dificultad al ámbito material del art. 149.1.10 CE. Y en segundo lugar, las ayudas a empresas españolas que producen bienes y servicios comercializables en los mercados exteriores; estas últimas ayudas no tienen cobijo —en principio— en el título competencial estatal sobre comercio exterior (art. 149.1.10 CE) y sí en los títulos sectoriales sobre los distintos bienes y servicios. Precisados de esta forma los contornos de la competencia estatal sobre fomento del comercio exterior, también quedan definidos los límites de las competencias sobre promoción de las exportaciones que el Estado, con base en el art. 149.1.10 CE, puede atribuir a las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación.

En segundo lugar, la competencia estatal sobre promoción de las exportaciones (art. 149.1.10 CE) resulta limitada por su concurrencia con las competencias autonómicas sobre Cámaras de Comercio. Esa concurrencia está expresamente reconocida y definida, en relación con las Comunidades recurrentes, en los arts. 9.22 EAC y 32.9 EAV. En ambos Estatutos de Autonomía se atribuyen competencias a las respectivas Comunidades Autónomas sobre Cámaras de Comercio, y también en los dos Estatutos se incluye la cláusula “sin perjuicio de lo que dispone el número 10 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución”, es decir, “régimen aduanero y arancelario” y “comercio exterior”.

Contra lo que sostiene el Abogado del Estado, este último inciso no excluye toda competencia autonómica sobre Cámaras de Comercio cuando cumplen tareas públicas relacionadas con el comercio exterior. Al igual que tampoco es correcto rebajar el alcance de la cláusula “sin perjuicio” al valor de mero recordatorio del art. 149.1.10 CE, como pretenden las Comunidades Autónomas recurrentes. La cláusula “sin perjuicio” de los arts. 9.22 EAC y 32.9 EAV no define un ámbito competencial estatal dentro de una materia en principio

autonómica; en estos dos preceptos se parte de la existencia de dos ámbitos competenciales previamente definidos (“comercio exterior”, por un lado, y “Cámaras de Comercio”, por otro) y se traba entre ellos un efecto limitativo recíproco: Las competencias autonómicas sobre Cámaras de Comercio no excluyen la existencia de competencias estatales sobre las mismas Corporaciones camerales cuando, por decisión del legislador estatal, desarrollan tareas propias del comercio exterior. Al tiempo, las competencias estatales sobre las tareas camerales de comercio exterior, resultantes de la referida decisión, no excluyen las competencias autonómicas generales sobre sus Cámaras. De ahí que la atribución por el Estado de facultades promocionales a las Cámaras (en el ámbito del art. 149.1.10 CE: comercio exterior) no pueda tener el efecto de quebrar el encuadre competencial de las Cámaras de Comercio en el ámbito de las Comunidades Autónomas recurrentes.

Dos consecuencias podemos extraer de las anteriores premisas: Primera, que la dirección y control estatales sobre las funciones de promoción del comercio exterior atribuidas a las Cámaras en ningún caso pueden ser de igual alcance que la dirección y tutela del Estado sobre sus propios órganos y corporaciones en el ejercicio de estas mismas competencias; segunda, que la dirección y control estatales no impiden que también cada Comunidad Autónoma dirija y controle el funcionamiento de las Cámaras de Comercio radicadas en aquélla en el cumplimiento de estas tareas promocionales del comercio exterior.

6. Precisados los criterios competenciales en relación con la actividad cameral de promoción de la exportación, procede ya el enjuiciamiento singular de los preceptos impugnados en relación con esta concreta materia. Los preceptos objeto de los presentes recursos de inconstitucionalidad acumulados pueden ser divididos en dos grupos, que trataremos sucesivamente. Por una parte, aquéllos que tienen que ver con el Plan cameral de promoción de las exportaciones (arts. 2.1.e; 3; 18.2.h; 22.1; 22.2, párrafo 2; y 23.3), y de otra, los que se refieren al régimen del recurso cameral ermanente (arts. 4.1; 11.1, párrafo 2; 16.2 y 3; Disposiciones transitorias quinta y sexta; Disposición final segunda, apartados 2, 3 y 4).

El primer grupo de preceptos impugnados [arts. 2.1 e); 3; 18.2 h); 22.1; 22.2, párrafo 2; y 23.3 LBCC] tiene como elemento común la regulación de ciertas tareas de promoción de las exportaciones que pueden desarrollar las Cámaras de Comercio, fundamentalmente por medio de la elaboración y ejecución del denominado Plan cameral de promoción de las exportaciones, al tiempo que se regulan las funciones de control del Estado sobre dichas tareas. Se alega en los recursos, en síntesis, que aquellos preceptos no están amparados en competencia estatal alguna. Por un lado, porque la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE

(“bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”) es muy limitada en relación con las Corporaciones camerales, que tan sólo “participan” parcialmente de la naturaleza de Administraciones públicas. Y por otro lado, porque el art. 149.1.10 CE asigna al Estado la competencia para regular la actividad comercial exterior, no la promoción de la exportación de productos españoles.

Se aduce también que los preceptos impugnados invaden las competencias autonómicas que sobre Cámaras de Comercio, Industria y Navegación atribuyen los arts. 9.22 EAC y 32.9 EAV y vacían de contenido otros títulos competenciales sectoriales (sobre productos o actividades económicas específicas) o sobre desarrollo económico regional y planificación económica de las Comunidades Autónomas. A juicio del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por medio del Plan cameral de promoción de las exportaciones se está transformando la configuración constitucional de las Cámaras de Comercio como Corporaciones propiamente autonómicas. Especial atención pone el Gobierno de la Generalidad Valenciana en la marginación de la Comunidad Autónoma tanto en la elaboración como en la ejecución y control del reiterado Plan cameral. A juicio del Abogado del Estado, la atribución de funciones promocionales a las Cámaras de Comercio por medio de este Plan es reconducible a la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE; y ello porque define las funciones públicas características de un tipo específico de Corporación de Derecho público. Por otro lado, las competencias ejecutivas asignadas al Estado en relación con el Plan cameral (aprobación y tutela de su ejecución) están amparadas a juicio del Abogado del Estado en el art. 149.1.10 CE, por su indudable relación directa con el comercio exterior.

7. El art. 2.1 e) LBCC ha sido recurrido por el Gobierno de la Generalidad Valenciana sólo en su referencia final al Plan cameral de promoción de las exportaciones, y únicamente por su relación con los arts. 3 y 18.2 h) LBCC. Establece dicho precepto que es función de las Cámaras: “desarrollar actividades de apoyo y estímulo al comercio exterior, en especial a la exportación, y auxiliar y fomentar la presencia de los productos y servicios españoles en el exterior, mediante la elaboración y ejecución del Plan Cameral de Promoción de las Exportaciones que se aprobará periódicamente”. También el art. 3.1 LBCC ha sido recurrido por el Gobierno de la Generalidad Valenciana; según este precepto, “el Plan Cameral de Promoción de las Exportaciones comprende la descripción de las actuaciones dirigidas a promover la adquisición en el exterior de bienes y servicios producidos en España, que deben ser desarrolladas por las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y por su Consejo Superior en virtud de su función propia de fomento del comercio exterior. Las referidas

actuaciones podrán ser de interés específico de una Cámara y de interés general para el conjunto de ellas”.

En los preceptos impugnados se identifica un ámbito funcional característico de las Cámaras de Comercio, como es la promoción de las exportaciones. Se trata de una función que, según consideró este Tribunal en la STC 107/1996, de 12 de junio, dictada en una cuestión de inconstitucionalidad sobre los arts. 6, 12 y 13 LBCC, FJ 8.b, resulta especialmente relevante para la configuración legal de las Cámaras de Comercio como corporaciones públicas. Además, la fijación de esa función general para todas las Cámaras de Comercio nada dice de las concretas competencias administrativas que, por atribución del Estado (ex art. 149.1.10 CE) o de las Comunidades Autónomas, corresponda ejecutar a cada Cámara. Conforme a lo expuesto, y trayendo aquí lo ya razonado en el FJ 4, debemos concluir que la referencia de los arts. 2.1 e) y 3.1 LBCC a las funciones promocionales de las Cámaras está amparada en la competencia básica estatal ex art. 149.1.18 CE. La misma conclusión debe extenderse a la previsión y regulación del Plan cameral en los arts. 2.1 e) y 3.1 LBCC. En ambos preceptos se prevé un instrumento administrativo (un plan) para el cumplimiento de una de las funciones básicas y características de las Cámaras: la promoción de las exportaciones. El art. 2.1 e) LBCC se limita a establecer que la elaboración y ejecución del Plan cameral corresponde a las propias Cámaras de Comercio; por su parte, el art. 3.1 LBCC define a grandes rasgos cuál debe ser el contenido del Plan cameral (actuaciones dirigidas a promover la adquisición de bienes y servicios españoles en el exterior) y prevé la posible diferenciación entre actuaciones promocionales de interés para el conjunto de las Cámaras o para cada una de ellas. Ninguna referencia se hace a las posibles líneas de fomento que pueda contener el Plan cameral; tampoco se precisa en estos preceptos quién y cómo debe aprobar el Plan. Estamos, en consecuencia, ante la regulación elemental de un instrumento administrativo adecuado para el cumplimiento de una función básica de las Cámaras: la promoción de las exportaciones; y por lo mismo, ninguna duda debe haber sobre el amparo competencial que a esta regulación del Plan cameral proporciona el art. 149.1.18 CE.

8. El art. 3.2 LBCC debe considerarse impugnado por la Generalidad Valenciana (en la medida en que cuestiona la constitucionalidad de todo el art. 3 LBCC, sin distinción de párrafos). Este apartado regula el contenido necesario del Plan cameral de promoción de las exportaciones en lo que hace a las tareas del Consejo Superior de Cámaras. Señalemos, antes de nada, que la Comunidad Autónoma recurrente no cuestiona el modelo de Corporaciones camerales que establece la Ley de Cámaras Oficiales de Comercio, esto es, la existencia, junto

a las Cámaras territoriales (art. 1.1 LBCC), de otra Corporación de Derecho público de ámbito nacional —el Consejo Superior de Cámaras— en la que están representadas todas las Cámaras territoriales (art. 18.1 LBCC). Aclarado lo anterior también debemos precisar que el precepto impugnado (art. 3.2 LBCC) se limita a asegurar la financiación de aquellas funciones promocionales de interés general que, teniendo reflejo en el Plan cameral, corresponda ejecutar al Consejo Superior de Cámaras. Más allá de esa genérica previsión de financiación, el precepto impugnado no atribuye ninguna tarea concreta al Consejo Superior de Cámaras; tampoco contiene el precepto en cuestión concretas afectaciones de rendimientos camerales a actuaciones promocionales específicas. En estos términos debemos considerar que el art. 3.2 LBCC contiene una regla básica atinente al régimen jurídico del Plan cameral, por lo que el mencionado precepto queda comprendido en la competencia básica estatal ex art. 149.1.18 CE.

9. El art. 3.3 LBCC ha sido impugnado tanto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña como por el Gobierno de la Generalidad Valenciana. Este precepto otorga al Ministro de Industria, Comercio y Turismo la facultad de aprobar el Plan cameral de promoción de las exportaciones, así como para establecer las directrices necesarias para la ejecución y cumplimiento de las actuaciones incluidas en el mismo. El precepto establece, así, dos formas de tutela administrativa sobre las funciones de elaboración y ejecución del Plan cameral de promoción de las exportaciones que previamente el art. 2.1 e) LBCC ha atribuido a las Cámaras.

Según hemos razonado ya más arriba (FJ 4), el Plan cameral es un instrumento administrativo que, en tanto idóneo para el cumplimiento de una función característica de las Cámaras, queda amparado por la competencia básica estatal ex art. 149.1.18 CE. Ahora bien, según reiterada jurisprudencia constitucional, las competencias básicas no permiten, con carácter general, la atribución de facultades ejecutivas a órganos del Estado. Por tanto, dado que el art. 3.2 LBCC, como se ha visto, atribuye facultades de tutela administrativa al Ministro de Industria, Comercio y Turismo, no cabe entender que este precepto encuentre cobertura en la competencia básica estatal ex art. 149.1.18 CE.

Sentado lo anterior, procede examinar si el precepto impugnado tiene cobijo en la competencia exclusiva del Estado que enuncia el art. 149.1.10 CE: comercio exterior. Pues bien, ya señalamos más arriba (FJ 5) que el Estado puede —ex art. 149.1.10 CE— atribuir a las Cámaras concretas tareas para la promoción del comercio exterior. Ahora bien, en el mismo FJ 5 precisamos que aquella competencia ha de entenderse limitada a las medidas de

fomento directamente referidas a la actividad exportadora y por medio de las cuales se expresa la política comercial del Estado. Partiendo, pues, del alcance limitado de la competencia estatal para el fomento de las exportaciones, debemos distinguir, con arreglo a la propia Ley, dos clases de medidas promocionales que pueden contenerse en el Plan cameral: De un lado, “las actuaciones de interés general”, bien por ser de interés para el conjunto de las Cámaras (a las que se refiere el art. 3.1 LBCC y la Disposición final segunda, apartado 3, LBCC), bien porque su ejecución corresponde al Consejo Superior de Cámaras (art. 3.2 LBCC); de otro lado, “las actuaciones de interés específico para cada Cámara” (a lo que se refiere expresamente el art. 3.1 LBCC). Partiendo de esta distinción elemental debemos considerar que sólo las actuaciones promocionales de interés general son reconducibles a la competencia estatal ex art. 149.1.10 CE; en la medida en que son las únicas que, en línea de principio, expresan la política comercial del Estado. En consecuencia, sólo en relación con estas medidas de interés general puede el Estado establecer tutelas administrativas sobre las Cámaras tales como son la aprobación ministerial y el dictado de directrices ejecutivas.

En contraste con lo anterior, el art. 3.3 LBCC prevé la tutela del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo en relación con todas las actuaciones promocionales contenidas en el Plan cameral; y ello con independencia de que aquellas actuaciones sean de interés general o estrictamente cameral. Dado, sin embargo, que el Estado carece de competencia para aprobar y dictar directrices en relación con las actuaciones promocionales de estricto carácter cameral (las no reconducibles clara y directamente a la política comercial del Estado), debemos considerar parcialmente inconstitucional el art. 3.3 LBCC, es decir, únicamente en lo que se refiere a la tutela estatal sobre actuaciones promocionales no calificables como de interés general.

10. El art. 3.4 LBCC ha sido impugnado por el Gobierno de la Generalidad Valenciana alegando un vaciamiento de su competencia exclusiva sobre turismo (art. 31.12 EAV). Según el precepto cuestionado: “En el marco de las previsiones del Plan, las Cámaras podrán, asimismo, realizar actividades de promoción del turismo en el exterior cuando las circunstancias económicas de la circunscripción respectiva aconsejen fomentar ese sector. Estas actividades se incluirán en programas anexos al Plan Cameral de Promoción de las Exportaciones”. En este precepto se atribuye a las Cámaras de Comercio una tarea administrativa concreta: la promoción del turismo en el exterior. No estamos ahora ante la identificación de una función general característica de las Cámaras, sino ante la asignación de una concreta tarea administrativa, por lo que, a la vista de lo ya razonado más arriba (FFJJ 4 y

9), no es posible calificar a la norma del art. 3.4 LBCC como una base dictada al amparo del art. 149.1.18 CE.

Sentado lo anterior, aún debemos enjuiciar si la norma impugnada tiene amparo en la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.10 CE. Según se dijo con anterioridad, la competencia promocional del Estado ex art. 149.1.10 CE comprende actuaciones de fomento que expresen la política de comercio exterior del Estado. Esto es especialmente claro en un sector de actividad como el turismo, de especial relevancia para la balanza de pagos de España [SSTC 125/1984, de 20 de diciembre, FJ 1; 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 16 a)]. La promoción del turismo a España, en la medida en que sea tarea del Estado, tanto se puede realizar por órganos estatales como —con los ya referidos límites— a través de las Cámaras de Comercio.

Pues bien, la tarea promocional prevista en el art. 3.4 LBCC se refiere a actividades camerales de promoción del turismo (mediante “programas anexos” al Plan cameral) que presenten interés en la circunscripción territorial de cada Cámara. No obstante, no cabe descartar que en aquellos “programas anexos” dejados a la iniciativa de cada Cámara se contengan medidas que, siendo en principio de interés para dicha Cámara, presenten simultáneamente interés general. En estos términos y conforme a lo dicho más arriba, sólo estas últimas medidas promocionales de interés general (en tanto directamente vinculadas con la política comercial exterior del Estado) pueden reconducirse a la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.10 CE. Más allá de las mismas el Estado carece de competencia para atribuir a las Cámaras concretas tareas promocionales. Debemos concluir, en consecuencia, que el art. 3.4 LBCC, en la medida en que no limita su previsión de actividades de promoción del turismo en el exterior por parte de las Cámaras a aquéllas que revistan interés general para el conjunto de ellas, es parcialmente contrario al orden constitucional de competencias y, por tanto, inaplicable en la Comunidad Valenciana.

11. El art. 18.2 h) LBCC define como función del Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación la de “coordinar las actuaciones incluidas en el Plan Cameral de Promoción de las Exportaciones que deban ser llevadas a cabo por las propias Cámaras y ejecutar las de interés general que se le atribuyan, así como elevar el Plan, para su aprobación, al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y controlar, en la forma en que se determine por dicho Departamento, la ejecución y desarrollo del Plan en su conjunto”. Comencemos por señalar que todas las tareas del Consejo Superior de Cámaras a que se refiere el art. 18.2 h) LBCC son propiamente ejecutivas. Por lo mismo, y conforme a

lo ya expuesto más arriba (FJ 9) la norma impugnada no quedaría cubierta por la competencia estatal sobre legislación básica enunciada en el art. 149.1.18 CE. Ahora bien, el Estado, en virtud de su competencia exclusiva sobre comercio exterior (art. 149.1.10 CE), puede atribuir tanto a las Cámaras territoriales como al Consejo Superior, en el que todas ellas están representadas, las tareas administrativas para la promoción de las exportaciones que en cada caso estime oportuno, siempre que la forma de atribución de esas funciones sea respetuosa con las competencias de las Comunidades Autónomas sobre Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.

Con clara indeterminación menciona el art. 18.2 h) LBCC la función coordinadora del Consejo Superior de Cámaras; y la misma indeterminación se identifica en relación con la facultad de control de la ejecución del Plan cameral. Con todo, del propio tenor literal del art. 18.2 h) LBCC resulta claro que las funciones de coordinación y control administrativos del Consejo, por más que integradas en el perfil de un ente de ámbito nacional y por tanto conectado con la competencia de “bases” del art. 149.1.18 CE, están referidas esencialmente a la ejecución y desarrollo de todo el Plan cameral. En consecuencia, la función coordinadora del Consejo Superior de Cámaras se refiere tanto a las actuaciones de fomento exportador reconducibles a la esfera competencial del Estado (art. 149.1.10 CE) como a las que caen en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas. Tan sólo en relación con la ejecución directa de concretas labores promocionales se precisa en el art. 18.2 h) LBCC que se trata de “actuaciones de interés general”. Pues bien, en la medida en que la asignación de tareas de coordinación, ejecución y desarrollo del Plan cameral se refiere tanto a las actuaciones de interés general como a las de interés cameral o regional, el art. 18.2 h) LBCC resulta parcialmente inconstitucional en cuanto excede de la competencia sobre comercio exterior (art. 149.1.10 CE).

12. Del art. 22.1 LBCC las Comunidades Autónomas recurrentes han cuestionado la constitucionalidad de su última frase: “en cualquier caso, se atribuye a la Administración del Estado la tutela sobre las actividades de las Cámaras relativas al comercio exterior”. Por su conexión con este enunciado normativo, también ha sido objeto de impugnación el art. 22.2, párrafo 2, LBCC, que precisa los límites de la tutela estatal. Dos son los argumentos esgrimidos por las recurrentes: Que la tutela administrativa es una competencia ejecutiva, y por tanto atribuida a las dos Comunidades Autónomas en los arts. 9.22 EAC y 32.9 EAV; y que la tutela administrativa es indivisible, por lo que, una vez reconocida a las Comunidades Autónomas un poder general de tutela sobre sus Cámaras Oficiales de Comercio [conforme al

art. 15.1 c) de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico], no puede el Estado ejercer una facultad de tutela en relación con las funciones camerales relacionadas con el comercio exterior. El Abogado del Estado admite la competencia de tutela administrativa de las Comunidades recurrentes, pero objeta la pretendida incompatibilidad entre la tutela orgánica general y la tutela funcional del Estado sobre comercio exterior.

Una primera precisión preliminar se refiere a la invocación del art. 15.1 c) de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico. Conforme a este precepto, las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos estarán sometidas a la tutela administrativa de las Comunidades Autónomas que estatutariamente hayan asumido las correspondientes competencias. Es claro que, conforme a este precepto, la tutela orgánica sobre las Corporaciones camerales es única y corresponde a las Comunidades Autónomas competentes. Pero de ahí no resulta, como pretenden las Comunidades Autónomas recurrentes, la prohibición constitucional de que sobre las Cámaras de Comercio concurren otras tutelas o controles; nada en la Constitución impide que las leyes prevean un doble régimen tutelar de las Cámaras: una tutela orgánica general y diversas tutelas funcionales específicas por razón de la materia.

Aclarado lo anterior, debemos comenzar por afirmar que, conforme a lo razonado más arriba (FJ 4), la asignación de una función administrativa de tutela, como hace el art. 22.1, última frase LBCC, no es una base del art. 149.1.18 CE. Ahora bien, dicho esto cabe admitir la tutela administrativa estatal prevista en el art. 22.1 LBCC siempre que se entienda que únicamente se refiere a las funciones promocionales que corresponden al Estado ex art. 149.1.1.10 CE. La tutela mencionada no abarca, en consecuencia, todas las actuaciones camerales de promoción de las exportaciones, sino sólo aquellas reconducibles a la estricta esfera competencial del comercio exterior a que se refiere el art. 149.1.10 CE: las actuaciones de interés general por medio de las cuales se expresa de forma clara y directa la política comercial exterior del Estado. Así interpretado, el art. 22.1, última frase, LBCC no es contrario al orden constitucional de competencias. Esta declaración debe extenderse también al art. 22.2, párrafo 2, LBCC, precepto impugnado por su conexión con el anterior. En efecto, la tutela a que se refiere el art. 22.2, párrafo 2, es conforme con el orden constitucional de competencias siempre que se interprete que está referida a las actuaciones camerales de interés general que expresan directamente la política exterior de Estado ex art. 149.1.10 CE.

13. El art. 23.3 LBCC ha sido impugnado tanto por el Gobierno de la Generalidad Valenciana como por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña. Establece

literalmente el precepto que “en todo caso, las liquidaciones de los presupuestos de las Cámaras y del Consejo Superior referentes al Plan Cameral de Promoción de Exportaciones serán objeto de fiscalización por el Tribunal de Cuentas”. En el recurso de la Generalidad Valenciana no se contienen argumentos específicos que permitan el enjuiciamiento constitucional del precepto. En el recurso de la Generalidad de Cataluña únicamente se cuestiona que las cuentas referentes a la ejecución del Plan cameral de promoción de las exportaciones sólo puedan ser enjuiciadas por el Tribunal de Cuentas, y no por el órgano de control de cuentas propio de Cataluña. Pues bien, conforme a lo alegado por el Abogado del Estado, nada permite concluir que el art. 23.3 LBCC haya excluido de la fiscalización autonómica las liquidaciones presupuestarias del Plan cameral. En consecuencia, ningún reproche de inconstitucionalidad cabe proyectar sobre el art. 23.3 LBCC.

14. Un segundo grupo de preceptos impugnados (arts. 4.1; 11.1, párrafo 2; 16.2 y 3; Disposiciones transitorias quinta y sexta; Disposición final segunda, apartados 2, 3 y 4 LBCC) regula la financiación de las tareas de las Cámaras de Comercio mediante la afectación de ciertos ingresos camerales públicos (procedentes de un tributo estatal como es el recurso cameral permanente) al ejercicio de concretas competencias de las Cámaras: financiación del Plan cameral de promoción de las exportaciones, tareas de formación profesional y otras que se especifiquen en futuras leyes estatales; sólo limitadamente enuncia la facultad autonómica de afectación de rendimientos del recurso cameral permanente.

Precisemos, antes que nada, que los recurrentes no cuestionan el sistema de financiación de las Cámaras mediante recursos propios y los rendimientos de un tributo estatal de estructura compleja (las varias exacciones integrantes del “recurso cameral permanente”), según es regulado con carácter general por el art. 10 LBCC. Sostienen, eso sí, la incompetencia del Estado, ex art. 149.1.18 CE, para asignar ingresos camerales a concretas tareas de las Cámaras; añade el Gobierno de la Generalidad Valenciana que ni siquiera un título competencial estatal como el referido en el art. 149.1.10 CE permite al Estado afectar recursos de las Cámaras. Invocan los recurrentes la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación con los ingresos de las Comunidades Autónomas procedentes de subvenciones estatales. En suma, consideran que el poder de afectación de rendimientos procedentes del recurso cameral permanente ha de entenderse incluido, sin límite alguno, en la competencia autonómica sobre Cámaras Oficiales de Comercio.

En cambio, a juicio del Abogado del Estado el art. 149.1.18 CE permite afectar rendimientos camerales al cumplimiento de las tareas primordiales de las Cámaras de

Comercio como son la ejecución del Plan cameral de promoción de las exportaciones y la colaboración de las Cámaras en tareas de formación profesional; niega, por otro lado, toda similitud entre las subvenciones y la afectación de rendimientos del recurso cameral permanente.

15. De forma previa al enjuiciamiento de los arts. 4.1, 11 y 16.2 LBCC conviene efectuar alguna precisión sobre la caracterización del recurso cameral permanente. El recurso cameral permanente se configura como una exacción parafiscal a cuyo pago están obligadas, según el art. 13.1 LBCC, las personas físicas o jurídicas, así como las entidades a que se refiere el art. 33 LGT que, durante la totalidad o parte de un ejercicio económico, hayan ejercido las actividades del comercio, la industria o la navegación y, en tal concepto, hayan quedado sujetas al impuesto de actividades económicas. Según el art. 12 LBCC (conforme a la redacción dada por el art. 62 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre), el citado recurso está constituido por, primero, una exacción del 2 por 100 girada sobre las cuotas tributarias del impuesto de actividades económicas exigibles a cada empresario; segundo, una exacción del 1,5 por 1000 girada sobre los rendimientos a que se refiere la Sección 3 del Capítulo primero del Título V de la Ley 18/1991, del impuesto sobre la renta de las personas físicas y, tercero, una exacción del 0,75 por 100 girada sobre la cuota líquida del impuesto de sociedades en el tramo comprendido entre 1 y 10 millones de pesetas de cuota, reduciéndose progresivamente el tipo impositivo para cuotas líquidas superiores. Finalmente, si bien es el Estado quien impone las exacciones que integran el recurso cameral permanente con arreglo a lo previsto en el art. 12 LBCC, los rendimientos que proceden de aquellas exacciones son ingresos de las Cámaras, no del Estado, según resulta con claridad de los arts. 10 y 16.1 LBCC.

16. El art. 149.1.18 CE no da cobertura constitucional bastante a los preceptos impugnados que regulan la afectación de ingresos camerales. Ciertamente es que la suficiencia financiera de las Cámaras mediante recursos públicos (tributarios) es una opción legislativa básica del Estado en virtud del art. 149.1.18 CE y en atención a la asignación de unos fines generales y de interés público a las Cámaras. Como también cabe admitir que el art. 149.1.18 CE permite al Estado regular el régimen administrativo básico de los presupuestos camerales, en tanto aspecto singular del régimen jurídico de aquellas corporaciones. Ahora bien, en el art. 149.1.18 CE no cabe, en razón del alcance limitado de este título competencial cuando se refiere a corporaciones camerales, la reserva de recursos para el cumplimiento de las distintas funciones atribuidas a las Cámaras. Pues una cosa es imponer como principio de ordenación

presupuestaria que la asignación de recursos permita ejercer todas las funciones camerales, y otra bien distinta adoptar concretas opciones presupuestarias, distribuyendo concretos porcentajes de recursos camerales entre las diferentes funciones públicas de las propias Cámaras. Esto último excede notoriamente de la competencia básica estatal definida en el art. 149.1 18 CE.

17. Conforme a lo expuesto hasta ahora, el punto de partida debe ser que la competencia legislativa autonómica sobre Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación (arts. 9.22 EAC y 32.9 EAV) comprende la regulación del presupuesto cameral dentro de los límites —claro es— fijados por normas básicas estatales del art. 149.1.18 CE. La competencia autonómica sobre Cámaras de Comercio incluye también, en consecuencia, la facultad de afectar los rendimientos del recurso cameral permanente al ejercicio de las diversas tareas administrativas atribuidas a las Cámaras por la propia Comunidad Autónoma o por el Estado. Ahora bien, la afirmación de esta competencia autonómica sobre los destinos de los fondos camerales de origen tributario no excluye la concurrencia del Estado en la afectación de los recursos camerales a través de otros títulos competenciales sectoriales. En efecto, también el Estado puede afectar directamente parte de los rendimientos del recurso cameral permanente para el cumplimiento de ciertas competencias sectoriales atribuidas por el propio Estado a las Cámaras. Se trata, en todo caso, de una afectación de ingresos al cumplimiento de competencias originariamente estatales, no autonómicas. Y es precisamente la existencia de una competencia sectorial estatal lo que impide extender al caso nuestra doctrina (expresada, entre otras, en las SSTC 13/1992, de 6 de febrero, FFJJ 4 y 6; 186/1999, de 14 de octubre, FJ 4; 242/1999, FJ 16.b) contraria a las subvenciones condicionadas, allí donde el Estado carece de título competencial específico distinto del definido en el art. 149.1.13 CE. Lógicamente, la facultad de afectación de recursos camerales por parte del Estado no puede ejercerse de tal forma que vacíe el poder general de ordenación presupuestaria, comprendido en el título competencial autonómico sobre Cámaras de Comercio. Por tanto, la afectación estatal de los rendimientos del recurso cameral permanente ha de ser selectiva en los fines y limitada en la cuantía: Sólo para la ejecución de aquellas tareas camerales determinantes de la caracterización de las Cámaras como corporaciones de Derecho público; y sólo en una proporción o cuantía tal que no impida a la Comunidad Autónoma la regulación presupuestaria general de sus Cámaras, ordenando la afectación de recursos camerales a las distintas tareas atribuidas tanto por el Estado como por la propia Comunidad Autónoma.

18. Precisado el alcance de la competencia del Estado para afectar rendimientos de las Cámaras, iniciamos el enjuiciamiento singular de los preceptos impugnados. El art. 11.1, párrafo 2, in fine, LBCC ha sido impugnado en los dos recursos de inconstitucionalidad acumulados. Si bien el recurso de la Generalidad Valenciana se refiere imprecisamente al art. 11 in fine LBCC, del contexto argumental del recurso se colige la identidad de la norma impugnada en los dos recursos acumulados. El art. 11.1, párrafo 1, LBCC establece un máximo de financiación de las Cámaras por medio del recurso cameral permanente. Y para la aplicación de aquel régimen establece el art. 11.1, párrafo 2, LBCC que “a los efectos señalados en el párrafo anterior, no se computarán entre los ingresos de las Cámaras los procedentes del endeudamiento, ni, entre los que provengan del recurso cameral permanente, los porcentajes del mismo que se encuentren preceptivamente afectados a una finalidad concreta, como el Plan Cameral de Promoción de las Exportaciones o la formación profesional y empresarial”.

No cuestionan los recurrentes la competencia estatal para regular el régimen presupuestario propio de los rendimientos afectados, sino la referencia expresa a dos afectaciones de ingresos que se contienen en otros artículos de la Ley de Cámaras: la referida al Plan cameral de promoción de las exportaciones y la destinada a las tareas camerales de formación profesional y empresarial. Pues bien, debemos destacar que la referencia a esas dos afectaciones en el art. 11.1 LBCC tiene un carácter meramente ejemplificativo, según se desprende claramente del propio tenor literal del precepto impugnado. La norma presupuestaria general que contiene el art. 11.1 LBCC es eficaz tanto si permanecen las dos afectaciones mencionadas como si dejan de existir; y tanto si las afectaciones provienen del Estado como si provienen de las Comunidades Autónomas. Según lo expuesto, debemos concluir que la norma cuestionada contiene una base del régimen jurídico presupuestario de las Corporaciones camerales reconducible al ámbito competencial estatal definido en el art. 149.1.18 CE.

19. El art. 16.2, inciso 2, LBCC ha sido impugnado tanto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña como por el Gobierno de la Generalidad Valenciana. La norma cuestionada dispone que un tercio de los rendimientos procedentes de la exacción cameral sobre la cuota del impuesto de sociedades esté afectado “a la financiación de la función de colaboración con las Administraciones competentes en las tareas de formación a que se refiere el párrafo f) del apartado 1 y el párrafo d) del apartado 2 del artículo 2 de la presente Ley”.

Según dijimos más arriba, la afectación de rendimientos camerales al cumplimiento de tareas específicas no es enmarcable en la competencia básica estatal del art. 149.1.18 CE. Se trata ahora de comprobar si la afectación que contiene el art. 16.2, frase 2, LBCC tiene amparo en otro título competencial del Estado. En lo que ahora importa, las Comunidades Autónomas recurrentes son competentes, con carácter exclusivo, para la gestión o administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades (arts. 15 EAC y 35 EAV). También son competentes para la ejecución de la legislación laboral del Estado (arts. 11.2 EAC y 33.1 EAV).

Las posibles competencias del Estado sobre formación profesional, derivadas del art. 149.1.30 CE o del art. 149.1.7 CE, no justifican, a la vista de los títulos competenciales de Cataluña y de la Comunidad Valenciana, la afectación de una parte de los rendimientos del recurso cameral permanente para que las Cámaras de Comercio cumplan tareas de formación profesional reglada (a que se refiere el art. 2.1.f LBCC) o de formación ocupacional, del art. 2.2.d LBCC. En consecuencia, la afectación de ingresos camerales regulada en el art. 16.2, inciso 2, LBCC no es de aplicación ni en Cataluña ni en la Comunidad Valenciana.

20. El art. 16.2, inciso 1, LBCC ha sido impugnado por el Gobierno de la Generalidad Valenciana. Dispone este precepto que “en especial, las dos terceras partes del rendimiento de la exacción que recae sobre las cuotas del Impuesto de Sociedades, estarán afectadas a la financiación del Plan Cameral de Promoción de las Exportaciones”. Esta norma es idéntica a la contenida en el art. 4.1 LBCC —impugnada tanto por el Gobierno de la Generalidad Valenciana como por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña—, lo que justifica su enjuiciamiento conjunto.

Según se expuso más arriba, la afectación de rendimientos ahora cuestionada no tiene amparo en el art. 149.1.18 CE. Mas ello no excluye la cobertura de la afectación cuestionada en el ámbito competencial estatal definido por el art. 149.1.10 CE. Este Tribunal ya tuvo ocasión de afirmar, en la STC 107/1996, de 12 de junio, FJ 8.b, que la promoción del comercio exterior constituye, en el contexto de la Ley 3/1993, una tarea cameral de especial relieve. Bien podemos considerar ahora que la promoción del comercio exterior (mediante la elaboración y ejecución del Plan cameral de promoción de las exportaciones) es una tarea cameral relevante para la caracterización de aquellas organizaciones como corporaciones de Derecho público; en consecuencia, la competencia de elaboración y ejecución del Plan cameral de promoción de las exportaciones es tarea que justifica por sí la afectación de parte de los rendimientos del recurso cameral permanente. Sentado lo anterior, también debemos

enjuiciar si la cuantía de la afectación que disponen los arts. 4.1 y 16.2 LBCC (dos tercios de la exacción girada sobre el impuesto de sociedades) permite a la Comunidad Autónoma el ejercicio de su competencia general de ordenación del presupuesto cameral. A tal efecto hay que señalar que de las tres exacciones tributarias que integran el recurso cameral permanente sólo la referida al impuesto de sociedades soporta la afectación al Plan cameral de promoción de las exportaciones; y si bien es cierto que los rendimientos procedentes del recargo sobre el impuesto de sociedades son, en principio, sustancialmente más elevados que los que proceden de las otras dos exacciones (recargo sobre el impuesto sobre la renta de las personas físicas(y sobre el impuesto de actividades económicas()), también hay que recordar que la propia LBCC [art. 12.1 a)] permite a cada Comunidad Autónoma aumentar el recargo sobre el impuesto de actividades económicas, mediante el alza en su tipo impositivo. Debemos tener en cuenta, además, que un tercio de la exacción sobre el impuesto de sociedades no está excluido de la ordenación presupuestaria de las Comunidad Autónoma de Cataluña y de la Comunidad Valenciana; en efecto, según acabamos de declarar, el Estado carece de competencia para afectar un tercio de los rendimientos del recurso cameral permanente de las Cámaras catalanas y valencianas a las tareas de formación profesional, por lo que esos ingresos camerales están sometidos al poder presupuestario de las Comunidades recurrentes. A la vista de lo anterior no podemos concluir que la afectación de ingresos camerales contenida en el art. 16.2, frase 1, LBCC sea contraria a las competencias de las Comunidades recurrentes sobre Cámaras de Comercio.

21. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Gobierno de la Generalidad Valenciana también han impugnado el art. 16.3 LBCC. Establece este precepto que “las Comunidades Autónomas con competencia normativa en la materia podrán afectar, total o parcialmente, a la realización de las funciones de carácter público-administrativo de las Cámaras, la recaudación del concepto del recurso cameral permanente girado sobre las cuotas del Impuesto de Actividades Económicas que proceda de la elevación de las correspondientes alícuotas, por encima del tipo general del 2 por 100. Entre los fines contemplados en el apartado anterior podrá incluirse la financiación complementaria de los Consejos camerales autonómicos.”

Conforme a lo alegado por las Comunidades Autónomas recurrentes, cabe interpretar el art. 16.3 LBCC en el sentido de que la afectación de recursos camerales queda limitada a sólo una parte de los rendimientos del recurso cameral permanente. En efecto, el texto literal del art. 16.3 LBCC sólo menciona expresamente la posible afectación autonómica de una

parte del recurso cameral permanente (los rendimientos provenientes de una elevación autonómica de la alícuota de la exacción sobre el impuesto de actividades económicas), lo que permitiría interpretar que sólo esos rendimientos pueden ser afectados por las Comunidades Autónomas. Además, atendiendo a un criterio sistemático de interpretación hay que señalar que la Disposición final segunda, apartado 2 LBCC, permite al Estado establecer o modificar la afectación de los rendimientos del recurso cameral permanente excepto en “la parte del concepto de la exacción girada sobre cuotas del Impuesto de Actividades Económicas que provenga de la elevación de las alícuotas por las Comunidades Autónomas”, lo que sin duda permite interpretar que el resto de los rendimientos camerales están sometidos al poder de disposición del Estado.

Ciertamente, el art. 16.3 LBCC, interpretado en la forma que proponen las Comunidades Autónomas recurrentes, sería inconstitucional. La competencia sobre Cámaras de Comercio de la Comunidad Valenciana (art. 32.9 EAV) y de Cataluña (art. 9.22 EAC), ya se ha dicho, comprende la facultad de destinar ingresos camerales a tareas propias de aquellas corporaciones públicas. Ciertamente es que ese poder de afectación debe ejercerse dentro de los límites fijados por el Estado (en virtud del art. 149.1.18 CE). También es cierto que, según se razonó más arriba, el Estado puede afectar limitadamente recursos camerales al ejercicio de tareas atribuidas por el propio Estado, como es el caso de la promoción del comercio exterior. Pero estas competencias estatales, en todo caso limitadas, no avalan la inversión de la regla del sistema, esto es, el poder de cada Comunidad Autónoma para destinar ingresos camerales a las tareas propias de aquellas corporaciones económicas. En este sentido, el art. 16.3 LBCC, si se interpretara como una limitación general a la competencia autonómica de afectación de recursos camerales, habría de ser considerado contrario al orden constitucional de competencias.

Ahora bien, cabe preguntarse si es posible una interpretación alternativa del precepto. Pues dado que el art. 16.3 LBCC se limita a enunciar el poder de afectación de cada Comunidad Autónoma respecto de ciertos recursos (los procedentes de la elevación autonómica, por encima del tipo general del 2 por 100, de las alícuotas giradas sobre las cuotas del impuesto de actividades económicas) se puede entender que el precepto cuestionado, lejos que limitar el poder de afectación de cada Comunidad Autónoma sobre el conjunto de los recursos camerales, viene a identificar un ámbito de ingresos camerales donde en ningún caso el Estado podrá ejercer sus limitadas facultades de afectación de ingresos camerales, facultades que, recuérdese, derivan de títulos competenciales sectoriales, como el comercio exterior (art. 149.1.10 CE). En este sentido, y atendiendo a lo dispuesto en la

Disposición final segunda, apartado 2, LBCC, a la Ley de Presupuestos Generales del Estado estaría vedada, en todo caso, la afectación de los rendimientos camerales referidos en el art. 16.3 LBCC para el cumplimiento de las concretas tareas atribuidas por el Estado a las Cámaras de Comercio. En estos términos, debemos declarar que el art. 16.3 LBCC, en sí mismo considerado, sólo es respetuoso con las competencias de Cataluña y la Comunidad Valenciana si se interpreta en el sentido de que no excluye la posibilidad de que por aquellas Comunidades Autónomas se afecten rendimientos del recurso cameral permanente distintos de los que proceden de la elevación autonómica de la exacción sobre el impuesto de actividades económicas.

22. La Disposición transitoria quinta LBCC ha sido impugnada en los dos recursos de inconstitucionalidad acumulados. Dispone este precepto que la facultad de elevar la exacción sobre el impuesto de actividades económicas por parte de las Comunidades Autónomas sólo sería plena a partir de 1997, año en el que la elevación podía alcanzar el 9 por 100 de la base, según lo previsto en el art. 12.1 a), párrafo 2, LBCC. Ninguno de los dos recursos funda mínimamente la tacha de inconstitucionalidad sobre esta Disposición. En el recurso interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña se sostiene, después de cuestionarse in extenso la regulación del art. 16 LBCC, que la previsión de una elevación autonómica de parte del recurso cameral permanente (la exacción girada sobre el impuesto de actividades económicas) tiene como efecto indeseable un aumento de la presión fiscal; y respecto de la previsión de paulatina elevación autonómica de aquella exacción (que se regula en la Disposición transitoria quinta LBCC) sólo se cuestiona si “acaso una competencia autonómica puede ser diferida por el legislador estatal”. En el recurso de inconstitucionalidad formulado por el Gobierno Valenciano la impugnación de la Disposición transitoria quinta se funda, exclusivamente, en su conexión con el art. 16.2 y 3 LBCC. La deficiente fundamentación autónoma con la que se impugna esta Disposición transitoria es especialmente relevante si se tienen en cuenta dos datos: primero, que la Disposición transitoria quinta LBCC no está referida a la afectación de recursos camerales por el Estado, como es el caso del art. 16.2 y 3 LBCC, sino a una potestad tributaria de las Comunidades Autónomas en relación con el impuesto de actividades económicas; por ello, la mera puesta en conexión de la Disposición transitoria quinta LBCC con el art. 16 LBCC no sirve, por sí, para fundamentar el reproche de inconstitucionalidad. El segundo dato relevante consiste en que la Disposición transitoria quinta LBCC regula la aplicación en el tiempo de una potestad tributaria regulada en el art. 12.1 a), párrafo 2, LBCC; y es lo cierto que este último precepto

no ha sido recurrido ante este Tribunal. Con todo, y pese a la deficiente fundamentación, debemos recordar que es el Estado quien, por sí mismo, atribuye a las Comunidades Autónomas la facultad de elevación de la exacción girada sobre el impuesto de actividades económicas. Y ningún obstáculo constitucional hay para que esa atribución sea eficaz de forma gradual.

23. La Disposición transitoria sexta LBCC ha sido impugnada por el Gobierno de la Generalidad Valenciana “por conexión” con el art. 16.2 y 3 y con la Disposición final segunda, apartados 2 y 4, LBCC. Ningún argumento aporta la Comunidad recurrente, no ya sólo para cuestionar la constitucionalidad de dicha Disposición, sino tampoco para justificar la conexión que invoca. Esta ausencia de argumentación es también especialmente relevante si se tiene en cuenta que la Disposición impugnada guarda directa relación con otra Disposición transitoria, la cuarta, no impugnada por el Gobierno de la Generalidad Valenciana. En atención a lo dicho no cabe considerar levantada la carga de fundamentación que incumbía a la Comunidad Autónoma recurrente y de ahí la desestimación de la impugnación.

24. El Gobierno de la Generalidad Valenciana ha cuestionado, también por conexión, la constitucionalidad de la Disposición derogatoria única LBCC, si bien sólo “en lo referente a la regulación del recurso cameral permanente”. A la vista del extenso contenido de la Disposición impugnada resulta difícil acertar a identificar qué es lo que propiamente impugna el Gobierno recurrente. Y aunque llegáramos a la conclusión de que lo cuestionado es la derogación de la regulación del recurso cameral permanente en el Reglamento General de Cámaras, aún quedaría por saber qué argumento hay para considerar inconstitucional un precepto que se limita a expresar el efecto elemental de las nuevas leyes: la derogación de las anteriores. A falta de toda argumentación en el recurso de inconstitucionalidad, no puede este Tribunal reputar inconstitucional la Disposición impugnada.

25. Tanto el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña como el Gobierno de la Generalidad Valenciana han impugnado la Disposición final segunda, apartados 2 y 4, LBCC. La Disposición final segunda, apartado 3, sólo ha sido impugnada válidamente por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña. Tales preceptos contienen autorizaciones de regulación a la Ley de Presupuestos Generales del Estado en relación con los rendimientos del recurso cameral permanente. La impugnación se basa en que la autorización a una ley del Estado para que afecte ingresos provenientes del recurso cameral permanente invade las

competencias autonómicas en relación con sus Cámaras de Comercio. Por su parte, y en otro ámbito, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña invoca también frente al contenido de la Disposición impugnada la doctrina de este Tribunal en relación con el ámbito material de la Ley de presupuestos.

Conviene comenzar rechazando este último argumento. En efecto, debe convenirse con el Abogado del Estado en que dicho alegato tiene, en el mejor de los casos, carácter preventivo toda vez que la referida doctrina (relativa al art. 134.2 CE) no viene en este caso invocada frente a preceptos que, cualquiera que sea su contenido, se incluyan en una Ley de presupuestos.

26. Entrando ya en la controversia competencial, debemos comenzar por enjuiciar la Disposición final segunda, apartado 2 LBCC, que autoriza a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para “establecer o modificar la afectación de los rendimientos del recurso cameral permanente a finalidades concretas, si bien no podrán imponer afectaciones a la parte del concepto de la exacción girada sobre cuotas del Impuesto de Actividades Económicas que provenga de la elevación de las alícuotas por las Comunidades Autónomas”. En relación con este precepto debemos reiterar lo dicho más arriba: la competencia autonómica sobre Cámaras de Comercio (arts. 9.22 EAC y 32.9 EAV) comprende, con carácter general, la facultad de fijar los destinos de los recursos camerales; las competencias básicas estatales (ex art. 149.1.18 CE) no comprenden una facultad general de afectación de recursos camerales para el cumplimiento de las concretas tareas atribuidas a las Cámaras. Sólo excepcionalmente puede el Estado, a partir de títulos competenciales sectoriales (como el comercio exterior: art. 149.1.10 CE), afectar parte de los rendimientos de las Cámaras. Es claro, conforme a lo anterior, que la Disposición final segunda, apartado 2, LBCC, en la medida en que permite al Estado —con carácter general— la afectación de los rendimientos provenientes del recurso cameral permanente, no puede considerarse amparada en la competencia enunciada en el art. 149.1.18 CE. Tampoco puede ampararse en la competencia ex art. 149.1.10 CE, ya que el precepto impugnado hace referencia a una facultad general de afectación de recursos, no limitada por tanto a las labores de comercio exterior atribuidas a las Cámaras. Debemos concluir, entonces, que la Disposición final segunda, apartado 2, LBCC no es aplicable en Cataluña ni en la Comunidad Valenciana.

27. La Disposición final segunda, apartado 3, LBCC sólo ha sido impugnada por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña. Pues por más que también figure en el

escrito de interposición formulado por el Letrado de la Generalidad Valenciana, no se encuentra expresamente incluido en el Acuerdo impugnatorio del Gobierno de la Generalidad Valenciana, adoptado el 14 de junio de 1993.

Dispone el párrafo 3 mencionado que el Estado puede, mediante Ley de presupuestos, “determinar la parte de los rendimientos del recurso cameral permanente afectos al Plan Cameral de Promoción de las Exportaciones que deba destinarse a la financiación de actuaciones de interés general”. La norma impugnada está amparada, de acuerdo con lo ya expuesto, por la competencia del Estado sobre comercio exterior (art. 149.1.10 CE). Hay que subrayar, en este sentido, que el precepto impugnado se refiere a la asignación de una cuantía limitada de recursos camerales (un máximo de dos terceras partes de la exacción que recaerá sobre la cuota del impuesto de sociedades, conforme al art. 16.2 LBCC) y para el ejercicio de una tarea muy relevante de las Cámaras: la promoción del comercio exterior mediante actuaciones “de interés general” incluidas en el Plan cameral de promoción de las exportaciones.

28. La Disposición final segunda, apartado 4, LBCC ha sido impugnada por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno de la Generalidad Valenciana con los mismos argumentos esgrimidos en relación con los apartados 2 y 3 de la misma Disposición final segunda LBCC. Sin embargo, en la Disposición final segunda, apartado 4, LBCC no se prevé una afectación de rendimientos camerales, como en el caso de los párrafos 2 y 3, sino una posible modificación en el límite de financiación de las Cámaras mediante rendimientos del recurso cameral permanente. Se trata, en suma, de una autorización a la Ley de presupuestos para modificar el art. 11.1 y 2 LBCC, que dispone que los rendimientos del recurso cameral permanente no pueden suponer más del 60 por 100 de los ingresos de las Cámaras en cada ejercicio presupuestario (excluidos los ingresos afectados directamente por el Estado), precepto éste con el que se trata de promover la financiación no tributaria de las Cámaras. Los ingresos camerales que excedan del 60 por 100 ya no entran en la libre disposición presupuestaria de las Cámaras sino que —conforme al art. 11.2 LBCC— integran un fondo de reserva.

En relación con la Disposición final segunda, apartado 4, LBCC debemos considerar que las Comunidades recurrentes no han formulado válidamente ningún reproche de inconstitucionalidad que permita a este Tribunal el ejercicio de su función jurisdiccional (entre las últimas, STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 12). En primer lugar, la alusión a la falta de competencia estatal es claramente inidónea si se tiene en cuenta que el párrafo 4 no

regula la afectación de rendimientos camerales y que la regulación de los máximos de financiación de las Cámaras por medio del Recurso Cameral —contenida en el art. 11.1 y 2 LBCC y respecto de la que se prevé su modificación por Ley de Presupuestos— no ha sido cuestionada por las Comunidades recurrentes.

En segundo lugar, si bien las Comunidades recurrentes enuncian la doctrina constitucional en relación con el contenido eventual de la Ley de Presupuestos, ningún argumento específico aportan para concluir que la ordenación de la financiación cameral, contenida en la Disposición final segunda, apartado 4, LBCC, sea contraria al art. 134 CE.

29. Por último, las dos Comunidades Autónomas han impugnado la Disposición final primera LBCC, en la medida en que califica de básicos, y por consiguiente aplicables en dichas Comunidades, los preceptos recurridos. Se trata, por tanto, de una impugnación que cabría calificar de “sistemática”, por conexión o consecuencia, llamada, por tanto, a seguir la suerte de las impugnaciones referidas a los preceptos sustantivos. En efecto, la estimación de algunas de dichas impugnaciones se proyecta necesariamente sobre el alcance de un precepto como es la Disposición final primera que califica, salvo excepciones, como básica a la presente Ley. Pues bien, a fin de ajustar lo declarado en esta Sentencia con el tenor literal de la Disposición impugnada basta con excluir que la Disposición final primera LBCC, en su calificación como básicos de ciertos preceptos declarados inaplicables en los fundamentos anteriores, esté referida a Cataluña y a la Comunidad Valenciana.

F A L L O

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

Ha decidido

Estimar parcialmente los presentes recursos de inconstitucionalidad acumulados frente a la Ley 3/1993, de 22 de marzo, básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, y en su virtud:

1º Declarar que el art. 16.2, en su inciso “La tercera parte restante estará afectada a la financiación de la función de colaboración con las Administraciones competentes en las tareas

de formación a que se refiere el párrafo f) del apartado 1 y el párrafo d) del apartado 2 del artículo 2 de la presente Ley”, así como la Disposición final segunda, apartado 2, no son aplicables en Cataluña ni en la Comunidad Valenciana.

2º Declarar que los arts. 3.3 y 18.2 h) sólo son aplicables en Cataluña y en la Comunidad Valenciana en los términos expuestos en los fundamentos jurídicos 9 y 11, respectivamente.

3º Declarar que el art. 3.4 es sólo aplicable en la Comunidad Valenciana en los términos expuestos en el fundamento jurídico 10.

4º Declarar que el art. 16.3 sólo es aplicable en Cataluña y en la Comunidad Valenciana en el sentido expresado en el fundamento jurídico 21.

5º Declarar que los arts. 22.1, última frase; y 22.2, párrafo 2, sólo son aplicables en Cataluña y en la Comunidad Valenciana interpretados en el sentido expresado en el fundamento jurídico 12.

6º Declarar que la Disposición final primera no es aplicable en Cataluña ni en la Comunidad Valenciana en la medida en que declara básicos los preceptos anteriormente declarados inaplicables.

7º Desestimar los presentes recursos en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintidós de octubre de dos mil uno.