**STC 224/1994, de 18 de julio de 1994**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Luis López Guerra, Presidente, don Eugenio Díaz Eimil, don José Gabaldón López, don Julio Diego González Campos y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado.

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 2.761/92, interpuesto por las entidades "Utiel, S.A.", "Derivados Forestales, S.A." y "Aicar, S.A.", contra la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 27 de octubre de 1992, en el recurso 267/91 y contra las dictadas por la Sección Quinta de la misma Sala de lo Contencioso, de 14 de octubre de 1992, en los recursos núms. 864/91 y 865/91, todas ellas desestimatorias de los recursos interpuestos contra Resoluciones del Departamento de Comercio, Consumo y Turismo de la Generalidad de Cataluña sobre liquidaciones al recurso corporativo de las Cámaras Oficiales de Comercio Industria y Navegación de Barcelona y Sabadell. Han comparecido y formulado alegaciones la Generalidad de Cataluña representada por la Letrada doña Rosa María Díaz Petit, la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona representada por el Procurador don José de Murga Rodríguez, el Consejo Superior de Cámaras de Comercio Industria y Navegación de España, representado por la Procuradora doña María del Pilar de los Santos Holgado, la Cámara de Comercio e Industria de Sabadell, representada por el Procurador don Enrique Sorribes Torres y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer de la Sala.

 **I. Antecedentes**

1. Por escrito presentado en el Juzgado de Guardia el 13 de noviembre de 1992, registrado en este Tribunal el día 16 siguiente, don Manuel Muniesa Marín, Procurador de los Tribunales y de las compañías mercantiles "Utiel, S.A.", "Derivados Forestales, S.A." y "Aicar, S.A.", interpuso recurso de amparo contra las Sentencias dictadas por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 14 de octubre de 1992, en los recursos núms. 864/91 y 865/91, y contra la Sentencia de la Sección Cuarta de la misma Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 27 de octubre de 1992, dictada en el recurso núm. 267/91. Todas ellas desestimaron los recursos interpuestos contra las Resoluciones del Departamento de Comercio, Consumo y Turismo de la Generalidad de Cataluña sobre liquidaciones de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona (las dos primeras) y de Sabadell (la tercera).

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) Las entidades recurrentes interpusieron sendos recursos contencioso-administrativos frente a las Resoluciones del Departamento de Comercio, Consumo y Turismo de la Generalidad de Cataluña, desestimatorias del recurso de alzada deducido contra las liquidaciones del recurso corporativo de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona y Sabadell.

b) Tales recursos fueron desestimados por las Sentencias ahora impugnadas de las Secciones Cuarta y Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de Justicia de Cataluña. A juicio de estos órganos jurisdiccionales, frente a lo sostenido por los recurrentes, la afiliación obligatoria a las Cámaras y la obligación de satisfacer la cuota corporativa no vulneran los arts. 22, 28 y 134.7 C.E.

3. En la demanda de amparo se afirma que la obligatoriedad de afiliación a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación es contraria a la Constitución. Tras recordar la jurisprudencia de este Tribunal en relación al derecho de asociación, se sostiene que la adscripción obligatoria a las Cámaras y la exigibilidad del recurso permanente vulneran los derechos constitucionales. Finalmente se hace mención a la cuestión de inconstitucionalidad planteada a raíz del Auto del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, de 15 de febrero de 1991, que entiende que la asociación obligatoria de las Cámaras podría vulnerar el derecho garantizado en el art. 22 C.E. y que la regulación del recurso permanente en Ley de Presupuestos podría ser contraria a la prohibición de modificar tributos sin una habilitación previa por una ley tributaria sustantiva, contenida en el art. 134.7 C.E.

4. Por providencia de 1 de febrero de 1993, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica de este Tribunal, dirigir comunicación al Departamento de Comercio, Consumo y Turismo de la Generalidad de Cataluña, a fin de que, en el plazo que no excediera de diez días, remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes a los recursos de alzada interpuestos por las entidades recurrentes contra las liquidaciones del recurso corporativo de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona y de Sabadell. Asimismo se acordó dirigir comunicación a las Secciones Cuarta y Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña a fin de que remitieran, en un plazo que no excediera de diez días, certificación o fotocopia de las actuaciones correspondientes a los recursos núms. 267/91, 864/91 y 865/91, respectivamente, así como que se procediera al emplazamiento a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto el recurrente, a fin de que pudieran comparecer y defender sus derechos en el presente recurso de amparo.

5. Mediante providencia de 1 de abril de 1993, la Sala Segunda acordó tener por personado y parte en el procedimiento a los Procuradores don José de Murga Rodríguez, en nombre y representación de la Cámara Oficial de Comercio Industria y Navegación de Barcelona, a don Enrique Sorribes Torres, en nombre y representación de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Sabadell, a doña María del Pilar de los Santos Holgado, en nombre y representación del Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de España, y a la Letrada doña Rosa María Díaz Petit, en nombre y representación de la Generalidad de Cataluña, acordándose entender con todos ellos las sucesivas actuaciones. Asimismo se acordó acusar recibo de las actuaciones remitidas a la Generalidad de Cataluña y a las Secciones Cuarta y Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y dar vista de las mismas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que en el plazo común de veinte días pudieran formular las alegaciones que estimaran pertinentes, de conformidad con el art. 52.1 LOTC.

6. La representación procesal de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona formuló sus alegaciones mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 26 de abril de 1993, en el que solicitó la denegación del amparo. En él tras hacer una serie de consideraciones acerca del objeto del recurso, se afirma que la premisa básica que sustenta la demanda de amparo la constituye la afirmación de que las citadas Cámaras se incardinan, en cuanto Corporaciones públicas de base asociativa, en la normativa sobre libertad de asociación. Al respecto sostiene esta representación que el calificativo "base asociativa" es de origen exclusivamente doctrinal no existiendo norma alguna en el ordenamiento que lo haya utilizado o incorporado, sino que las Cámaras son Corporaciones de Derecho público, que participan de la naturaleza de las Administraciones Públicas, aspecto éste que se resalta en el art. 2.2 de la Ley 30/1992 y en la Exposición de Motivos de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación. Señala que este Tribunal Constitucional tampoco comparte la pretendida incardinación, y así se deduce de la STC 132/1989, la inexistencia de un pactum associationis original, sustituido por un acto de creación estatal, pone de manifiesto la intrascendencia sobre el régimen de las Cámaras del derecho de asociación reconocido en el art. 22 C.E. Los recurrentes reconocen en su demanda que no se establece la obligatoriedad directa de afiliación, sino que lo hace indirectamente al disponer un derecho electoral activo y pasivo a determinadas personas, sin embargo legitimar como elegibles o electos no es lo mismo que la adscripción obligatoria; del hecho de que las Cámaras Oficiales pueden percibir un porcentaje determinado de la contribución que satisfacen sus electores por el ejercicio del Comercio, Industria y Navegación, no puede hacerse derivar la existencia de un vínculo asociativo obligatorio que, como tal, podría ser contrario al art. 22 C.E. En este sentido, la STC 139/1989, insiste que en el caso de las Cámaras Agrarias, la principal causa de inconstitucionalidad derivaba de la obligatoriedad de su adscripción resultante del carácter imperativo del pago de sus cuotas, adscripción obligatoria que resultaba de considerar como electores y elegibles para sus órganos de decisión a todos los titulares de explotaciones agrarias, y, muy especialmente, al establecer la posibilidad de fijar cuotas de carácter obligatorio. Esta doctrina resulta inaplicable al caso de las Cámaras Oficiales, por no concurrir en éste el extremo relativo a la posibilidad de fijar cuotas de carácter obligatorio considerado como argumento determinante de la inconstitucionalidad declarada por este Tribunal.

Seguidamente esta parte alega que la adscripción obligatoria a determinadas Corporaciones de Derecho público ha sido justificada por este Tribunal en la STC 139/1989, no obstante las recurrentes, partiendo de la identificación entre Cámaras Profesionales Agrias y Cámaras de Comercio, invocan esta resolución como fundamento de la inconstitucionalidad de la adscripción obligatoria. En este sentido afirman que la legislación reguladora de estos dos tipos de Corporaciones de Derecho público presentan diferencias importantes, como distintas son, también, las funciones destinadas a unas y a otras. Tras describir las diferentes funciones y régimen de las Cámaras Profesionales Agrarias y de las Cámaras de Comercio, concluye, citando diversas Sentencias del Tribunal Supremo, que los fines atribuidos a las Cámaras de Comercio justifican el régimen establecido, y que, por tanto no puede estimarse la pretensión de inconstitucionalidad deducida por los actores.

Finalmente, por lo que se refiere a la modificación por las Leyes de Presupuestos del recurso corporativo recuerda que éstas se limitan a adaptar o adecuar parcialmente el recurso permanente, posibilidad que no supone lesión alguna del art. 134.7 C.E., según resulta de la STC 27/1981. Además, esta adaptación no siempre se ha hecho mediante Leyes de Presupuestos, sino que en el ejercicio de 1990 se hizo mediante la Ley 5/1990; por todo ello concluye solicitando a la Sala que dicte Sentencia denegando el amparo solicitado.

7. La representación procesal de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Sabadell, presentó su escrito de alegaciones el día 26 de abril de 1993. En éste se reproducían exactamente los mismos argumentos aducidos por la representación de la Cámara de Comercio e Industria y Navegación de Barcelona, expuestos anteriormente, y se terminaba suplicando a la Sala que dictara Sentencia denegando el amparo solicitado.

8. La representación del Consejo Superior de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de España formuló sus alegaciones en escrito presentado el día 28 de abril de 1993. En él se aducía que toda la línea argumental de la demanda de amparo parte del presupuesto de considerar referible a las relaciones entre las Corporaciones de Derecho público y sus miembros el derecho de libertad de asociación garantizado en el art. 22 C.E. Al respecto alega esta parte queno puede considerarse a estas entidades como asociaciones, único supuesto al que se refiere el art. 22 C.E., existe una clara diferencia entre asociaciones e instituciones, según la doctrina que determina la inaplicabilidad del derecho de asociación a los supuestos de integración en una Corporación de Derecho público; asimismo el Código Civil, en sus arts. 35 y ss., distingue las Corporaciones de las Asociaciones, no siendo términos indistintos, sino institucionalmente diferentes. Afirma que tanto por su finalidad como por las funciones que desempeñan no resulta aplicable a las Corporaciones el régimen de las asociaciones como pretenden las sociedades recurrentes. Seguidamente sostiene en el escrito que las citadas Cámaras son Corporaciones de Derecho público que participen además de la condición de Administraciones Públicas; se expone la naturaleza y evolución histórica y legislativa de las Cámaras, su consideración de Corporaciones de Derecho público y su incompatibilidad con la figura institucional de las asociaciones a las que resulta aplicable el art. 22 C.E. La consideración de las Cámaras como Corporaciones de Derecho público resulta plenamente asumida por la Constitución de 1978, que establece una separación neta entre los sindicatos de los trabajadores, las asociaciones de empresarios (art. 7), los Colegios Profesionales (art. 36) y aquellas otras organizaciones profesionales que contribuyen a la defensa de los intereses económicos que le sean propios (art. 52), artículo éste último precisado por la Ley 12/1983 de proceso autonómico que, en su art. 15 hace referencia a la constitución de las Cámaras en las Comunidades Autonómicas y asimismo en los propios Estatutos de Autonomía se hace una referencia explícita e implícita a las mismas. A continuación se afirma que la vigente Ley Básica de las Cámaras Oficiales mantiene la naturaleza tradicional de las Corporaciones y su participación en las Administraciones Públicas y que, igualmente, se viene aceptando la naturaleza corporativa de las Cámaras por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, citando diferentes Sentencias que reconocen la configuración de las Cámaras como Corporaciones de Derecho público.

Señala en el escrito de alegaciones, que ni la Constitución, ni en la doctrina de los Tribunales de justicia que la han interpretado existe el más mínimo punto de apoyo que permita inferir la inconstitucionalidad de la posible obligación legalmente establecida de integrarse en una Corporación pública. La obligada integración de los miembros de una Corporación de Derecho público no deriva directamente de la Constitución, pero tampoco es contrario a ella que pueda imponerlo el legislador ordinario. Así, las normas postconstitucionales han reconocido el carácter obligatorio de la integración de los miembros de una Corporación de la misma, sin ser tachadas de inconstitucionales; tanto el Tribunal Supremo como el Constitucional han fijado explícitamente el ámbito y los límites de las asociaciones a las que puede aplicarse el derecho de libertad que establece el art. 22 C.E., resultando su no aplicabilidad al supuesto de las Corporaciones públicas, de las SSTC 67/1985, 132/1989, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la de distintos Tribunales Superiores de Justicia, y finalmente de la jurisprudencia del Tribunal y de la Comisión Europea de Derechos Humanos. A continuación se procede a analizar los términos del art. 11.1 del Convenio Europeo, ratificado por España, y los distintos pronunciamientos dictados al respecto.

Se razona en el citado escrito que el legislador ha resuelto mantener las Cámaras de Comercio como Corporaciones de Derecho Público de adscripción obligatoria y esta opción, en sí misma, no resulta contraria a la Constitución, pues debe reconocerse la libertad al legislador dentro de los límites señalados en la Ley, se establece en la STC 132/1989, parte de cuyos fundamentos jurídicos reproduce. Se concluye, en este extremo que, a la luz de la anterior doctrina es válida la decisión del legislador de configurar la integración obligatoria a las Cámaras. Esta consideración se justifica por las funciones que se atribuye en la legislación vigente sobre las Cámaras de Comercio, que son tanto funciones abstractas y genéricas, unas; como concretas y precisas las otras. Tras hacer varias observaciones acerca de la diferente naturaleza de las Cámaras Agrarias, relativas al carácter coyuntural de su creación y la propia supresión por el legislador de su carácter obligatorio, se ponen de manifiesto las diferentes funciones atribuidas a ambas, y así se argumenta que las funciones atribuidas a las Cámaras son de carácter eminentemente público y trascendente en la vida económica, destacando la función consultiva y su intervención en distintas organizaciones públicas; tales funciones justifican desde la Ley de 1911 la consideración de las Cámaras como organismos públicos, a las que les corresponde tanto el fomento como la representación de los intereses generales del comercio, industria y navegación, circunstancia que requiere la integración obligatoria con ellas de sus miembros en los términos que actualmente establece la legislación vigente. Termina suplicando que se dicte Sentencia denegando el amparo solicitado.

8. El día 28 de abril de 1993 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones de las entidades recurrentes, en el que solicitó que se dieran por reproducidas las contenidas en el escrito de demanda.

9. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el día 4 de mayo de 1993, en el que, tras exponer que el objeto del recurso de amparo coincide sustancialmente con el planteado en la cuestión de inconstitucionalidad tramitada con el núm. 526/91, interesó, en aplicación de lo dispuesto en el art. 83 LOTC, la acumulación del presente recurso de amparo a la referida cuestión de inconstitucionalidad, toda vez que el resultado del amparo depende, fundamentalmente, de que se declaren o no conformes a la Constitución las normas legales dubitadas en la referida cuestión y, finalmente, en el mismo sentido que se informa en la referida cuestión solicitó que se dictara Sentencia otorgando el amparo por cuanto del proceso resulte la vulneración del art. 22 C.E.

10. El Letrado de la Generalidad de Cataluña formuló sus alegaciones mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el día 14 de mayo de 1993. En él se argumenta que si bien en ninguno de los antecedentes legislativos sobre Cámaras Oficiales de Comercio, se establece de manera expresa la adscripción obligatoria, ni tampoco en la Ley de 1993, sin embargo, resulta indudable el carácter obligatorio de la adscripción y así se desprende del art. 6.2, de esta última Ley, de las funciones asignadas por la Cámara, y de la regulación del recurso cameral permanente. Se señala en el escrito que tanto la normativa reguladora de las Cámaras como el propio Tribunal Supremo han sostenido la legalidad y validez de la adscripción obligatoria y también este Tribunal Constitucional ha abordado la cuestión en la STC 132/1989, cuya doctrina es reiterada en la STC 139/1989. Se expone la doctrina contenida en la primera de las citadas Sentencias, poniendo de manifiesto que las funciones asignadas a las Cámaras Agrarias no justificaban, en aquel caso, la adscripción forzosa. Por lo que se refiere a la Ley 3/1993, se afirma que las Corporaciones que en ella se regulan no son asimilables a las asociaciones contempladas en el art. 22 C.E., sino que se trata de organismos de naturaleza predominantemente institucional, que se incardinan en el art. 52 C.E.; no se trata de asociaciones que surjan del libre consentimiento e iniciativa de sus miembros, sino de corporaciones producto de un ente externo que les asigna un fin determinado, en este caso el poder público competente en la materia con el fin de defensa de unos intereses económicos, industriales y comerciales de carácter general. La atribución a estas entidades del carácter de corporaciones de Derecho público las transforma profundamente al dotarlas de poder público, en este sentido, este Tribunal ha afirmado (STC 76/1983) que participan de la naturaleza de las Administraciones; por consiguiente, resulta erróneo aplicar a las Corporaciones los principios propios del derecho de asociación en su aspecto negativo, por cuanto no son sino personificaciones del Derecho público aunque sigan conservando su base privada. Además, la ubicación sistemática del precepto que regula los organismos profesionales (art. 52 C.E.) lleva a la conclusión de que estas entidades no disfrutan plenamente del ámbito de libertad de asociación inherente a otras variantes asociativas al quedar el Capítulo Tercero fuera de las previsiones del art. 53.1 C.E. En conclusión, las funciones de carácter jurídico-administrativo, que la Ley otorga en su art. 2 a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, son perfectamente congruentes con los fines constitucionalmente justificados de configurarlos como órganos consultivos y de colaboración con las Administraciones públicas; por todo ello, se afirma, el legislador ha tomado una opción legítima y, la adscripción forzosa resulta conforme a la Constitución. Termina solicitando a la Sala que dicte Sentencia por la que se deniegue el amparo solicitado.

11. Por providencia de 14 de julio de 1994, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Unico. La cuestión de fondo planteada en el presente recurso de amparo ha sido resuelta recientemente en la STC 179/1994, en la que se declaró que el régimen de adscripción obligatoria a las Cámaras de Comercio, establecido por la base 4ª, apartado 4º de la Ley de 29 de junio de 1911, resulta contrario al derecho fundamental de la libertad de asociación reconocido en el art. 22.1 en relación con los arts. 1.1 y 10.1 C.E. De acuerdo con los efectos de dicha Sentencia, señalados en su fundamento jurídico 12, nos hallamos ante una situación susceptible de ser revisada con fundamento en la misma, procede otorgar el amparo solicitado.

### F A L L O

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por las entidades "Utiel, S.A.", "Derivados Forestales, S.A.", y "Aicar, S.A.", y, en consecuencia:

1º. Reconocer a las recurrentes el derecho fundamental a la libertad de asociación reconocido en el art. 22.1 C.E.

2º. Anular las Sentencias de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 14 de octubre de 1992, dictadas en los recursos núms. 864/91 y 865/91, y la Sentencia de la Sección Cuarta de la misma Sala, de 27 de octubre de 1992, dictada en el recurso núm. 267/91, así como anular las resoluciones administrativas de las que traen causa.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de julio de mil novecientos noventa y cuatro.