

REVISTA ARAGONESA  
DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

5

Diciembre

Año 1994

 **GOBIERNO  
DE ARAGON**

Departamento de Presidencia  
y Relaciones Institucionales.

**SUMARIO**  
RArAP núm. 5 (1994)

Página

<i>Lista de colaboradores</i> .....	7
<b>ESTUDIOS</b>	
G. FERNÁNDEZ FARRERES: <i>Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y el derecho de asociación</i> .....	9
T. FONT I LLOVET: <i>Instrumentos jurídicos en la protección del medio ambiente</i> .....	35
S. MAZORRA MANRIQUE DE LARA: <i>El régimen fiscal de Canarias</i> .....	61
R. BARBERÁN ORTÍ y J. LÓPEZ LABORDA: <i>El sector público autonómico en Aragón en 1993</i> .....	97
J. M. GIMENO FELIÚ: <i>Servicio público, derechos fundamentales y Comunidad Europea</i> .....	127
C. NAVARRO DEL CACHO: <i>Consideraciones sobre la constitucionalidad y la legalidad de la potestad reglamentaria de las entidades locales para la regulación de infracciones y sanciones administrativas</i> .....	167
M. L. CASARES VILLANUEVA: <i>Voluntariado y Derecho. Análisis de la Ley aragonesa 9/1992, de 7 de octubre, del voluntariado social.</i> .....	209
<b>JURISPRUDENCIA</b>	
J. PEMÁN GAVÍN: <i>Responsabilidad patrimonial de la Administración y jurisdicción competente: sobre el alcance de la unificación operada por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (ATS Sala Conflictos de 7 julio 1994)</i> .....	293
J. L. REY: <i>Protección del medio ambiente y ordenación del territorio a través de algunas sentencias del Tribunal Administrativo de Pau</i> .....	315
J. OLIVÁN DEL CACHO: <i>Sobre los trámites de autorización de las piscifactorías y su relación con otros procedimientos administrativos (STSJ Aragón 175/1993, de 30 de abril)</i> .....	325
<b>CRÓNICAS</b>	
J. RODRÍGUEZ-ARANA: <i>Reflexiones sobre la caducidad en el Derecho Público</i> .....	341
J. TUDELA ARANDA: <i>Actividad de las Cortes de Aragón, julio-diciembre 1994</i> .....	357

LA REVISTA ARAGONESA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NO SE IDENTIFICA NECESARIAMENTE CON LAS OPINIONES DE SUS AUTORES.

La correspondencia con la Revista debe dirigirse a la Secretaría de la misma: Seminario de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Ciudad Universitaria, Pza. San Francisco, s/n, 50009 Zaragoza. Teléfonos 76 13 96 y 23 35 51, Ext. 138.

**Suscripciones:** Revista Aragonesa de Administración Pública, Instituto Aragonés de Administración Pública, Comunidad Autónoma de Aragón, Paseo María Agustín, 36, 50004 Zaragoza.

Precio de la suscripción anual: 3.000 pesetas.

Número suelto: 1.500 pesetas.

PERIODICIDAD SEMESTRAL

*Edita:* Diputación General de Aragón  
Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales

*I.S.S.N.:* 1133-4797

*Depósito Legal:* Z. 730-93

*Imprime:* Talleres Editoriales COMETA, S.A.

R. SALANOVA ALCALDE: <i>Bienes comunales y cambio económico y social: inalienabilidad y cambio de calificación jurídica (La realidad aragonesa de 1989 a 1993)</i> .....	383
S. LACLETA ALMOLDA: <i>Reflexiones en torno a la mejora de la gestión de los espacios urbanos metropolitanos: una visión actualizada desde el punto de vista de la coordinación interadministrativa</i> .....	407
V. RODRÍGUEZ CATIVIELA: <i>Las entidades locales menores en Aragón: situación y perspectivas</i> .....	445
J. R. CUERNO LLATA: <i>Notas sobre la nueva configuración del silencio administrativo: los actos presuntos en la Ley de Procedimiento Administrativo Común</i> .....	463
V. ORTAÇESME y L. PÉREZ Y PÉREZ: <i>La protección de espacios naturales en Aragón</i> .....	495
F. LÓPEZ RAMÓN: <i>Repertorio de legislación aragonesa de 1994</i> .....	511
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	
EMBED IRUJO, Antonio: <i>El ciudadano y la Administración</i> . Madrid, MAP, 1994 (E. BERRUETA BEA) .....	531
GARCÍA-TREVIANO GARNICA, Ernesto: <i>El silencio administrativo en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común</i> . Madrid, Civitas, 1994 (M. CUETO PÉREZ) .....	535
LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, Francisco de Borja: <i>Los patrimonios municipales de suelo: sus caracteres y operatividad</i> . Granada, CEMCI, 1992 (O. HERRÁIZ SERRANO) .....	541
ORTIZ DE TENA, María del Carmen: <i>Planificación hidrológica</i> . Madrid, Pons, 1994 (C. GONZÁLEZ-ANTÓN) .....	545
SALINAS ALCEGA, Sergio: <i>El Consejo Europeo. Un análisis jurídico-internacional desde la perspectiva de la integración</i> . Zaragoza, Real Instituto de Estudios Europeos, 1994 (M. J. ANADÓN PÉREZ) .....	549

## LISTA DE COLABORADORES

ANADÓN PÉREZ, María José: <i>Licenciada en Derecho.</i>	HERRÁIZ SERRANO, Olga: <i>Becaria de Investigación, Universidad de Zaragoza.</i>
BARBERÁN ORTÍ, Ramón: <i>Profesor Titular de Economía Aplicada, Universidad de Zaragoza.</i>	LACLETA ALMOLDA, Silvia: <i>Administradora Civil del Estado, Delegación del Gobierno en Aragón.</i>
BERRUETA BEA, Eva: <i>Licenciada en Derecho.</i>	LÓPEZ LABORDA, Julio: <i>Profesor Titular de Economía Aplicada, Universidad de Zaragoza.</i>
CASARES VILLANUEVA, María Luisa: <i>Jueza de Primera Instancia e Instrucción de Fraga.</i>	LÓPEZ RAMÓN, Fernando: <i>Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.</i>
CUERNO LLATA, José Ramón: <i>Secretario de Administración Local.</i>	MAZORRA MANRIQUE DE LARA, Sonsolés: <i>Catedrática de Derecho Financiero y Tributario, Universidad de La Laguna.</i>
CUETO PÉREZ, Miriam: <i>Becaria de Investigación, Universidad de Oviedo.</i>	NAVARRO DEL CACHO, Carlos: <i>Abogado, Profesor Asociado de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.</i>
FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: <i>Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad Complutense de Madrid.</i>	OLIVÁN DEL CACHO, Javier: <i>Doctor en Derecho, Profesor Asociado de Derecho Administrativo, Universidad de Lleida.</i>
FONT I LLOVET, Tomás: <i>Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona.</i>	ORTAÇESME, Veli: <i>Doctor Arquitecto, Turquía.</i>
GIMENO FELIÚ, José María: <i>Doctor en Derecho, Profesor Asociado de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.</i>	PEMÁN GAVÍN, Juan: <i>Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Lleida.</i>
GONZÁLEZ-ANTÓN, Carlos: <i>Becario de Investigación, Universida de León.</i>	

PÉREZ Y PÉREZ, Luis:  
*Doctor en Ciencias Económicas,  
Diputación General de Aragón.*

REY, Jean Louis:  
*Comisario del Gobierno en  
el Tribunal Administrativo de Pau.*

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime:  
*Catedrático de Derecho  
Administrativo, Universidad de La  
Coruña.*

RODRÍGUEZ CATIVIOLA, Victoria:  
*Jefa de Servicio, Diputación  
General de Aragón.*

SALANOVA ALCALDE, Ramón:  
*Letrado de las Cortes de Aragón,  
Profesor Asociado de Derecho  
Administrativo, Universidad de  
Zaragoza.*

TUDELA ARANDA, José:  
*Doctor en Derecho, Letrado de las  
Cortes de Aragón, Profesor  
Asociado de Derecho Administr  
ativo, Universidad de Zaragoza.*

## ESTUDIOS

# LAS CÁMARAS DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACIÓN Y EL DERECHO DE ASOCIACIÓN\*

GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES

*SUMARIO: 1. Introducción.- 2. El derecho de asociación negativo: alcance y significado en la jurisprudencia constitucional.- 3. La aplicación del derecho de asociación negativo a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación: análisis de la STC 179/1994. A) Sobre la pertenencia de los comerciantes, industriales y nautas a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación. El tema del recurso cameral. B) La inconstitucionalidad de la adscripción forzosa según la STC 179/1994. El precedente de las Cámaras Agrarias. C) La obligación de pago del recurso cameral como circunstancia determinante de la declaración de inconstitucionalidad.- 4. A modo de conclusión.*

## 1. INTRODUCCIÓN

El derecho de asociación consagrado en el art. 22 de la C.E. está resultando ser un disolvente irresistible para nuestras tradicionales Corporaciones de Derecho Público, integrantes para algunos de la llamada Administración Corporativa, como uno de los tipos de Administración Institucional, calificadas por otros como "Corporaciones sectoriales de base privada" que, a pesar de su forma pública y de ejercer por delegación determinadas funciones públicas, no por ello dejan de ser esencialmente entes privados, o, en fin, conceptuadas también como personas jurídico-públicas que, no identificándose con la Administración orgánica, tampoco pueden serlo, no obstante, con las entidades asociativas privadas a las que se confían tareas administrativas (1).

---

\* El presente trabajo es mi colaboración a los Estudios en homenaje al profesor Aurelio Menéndez, de próxima publicación.

(1) Por todos, *vid.* un resumen de esas diferentes conceptualizaciones en A. FANLO LORAS, *El debate sobre Colegios Profesionales y Cámaras Oficiales*, Madrid, Civitas, 1992, págs. 31 ss.

Si hasta el momento las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses profesionales -es decir, los Colegios Profesionales- han logrado escapar al poderoso efecto del señalado precepto constitucional (2), las Corporaciones representativas de intereses económicos no han tenido tanta fortuna. Primero fueron las Cámaras Agrarias; poco después las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana; finalmente ha sido el turno de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, las cuales, dada su configuración, han sucumbido -o están en trance de que ello se produzca definitivamente- ante el derecho de asociación (3).

(2) *Vid.* básicamente, las SSTC 89/1989, de 11 de mayo (colegiación de los Capitanes de buques en el Colegio de Oficiales de la Marina Mercante) y 131/1989, de 17 de julio (colegiación de médico especialista del INSALUD en el Colegio Oficial de Médicos).

(3) Las SSTC 132/1989, de 18 de julio y 139/1989, de 20 de julio, respecto de las Cámaras Agrarias declararon la inconstitucionalidad de la adscripción obligatoria a las mismas que establecieron la Ley de Cataluña 18/1985, de 23 de julio, y con anterioridad los Reales Decretos 1336/1977, de 2 de julio, y 320/1978, de 17 de febrero. En realidad, esas normas no establecían directamente la inscripción obligatoria, aunque, a juicio del T.C., lo hacían indirectamente al considerar como electores y elegibles para sus órganos de dirección a todos los titulares de explotaciones agrarias y, muy especialmente, al establecer la posibilidad de fijar cuotas de carácter obligatorio. Los referidos Reales Decretos fueron derogados, no obstante, por la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, sobre Bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias, eliminando la aportación forzosa de cuotas o derramas para el mantenimiento de las Cámaras.

En cuanto a las Cámaras de la Propiedad Urbana, la STC 113/1994, de 14 de abril, declaró, asimismo, la inconstitucionalidad (sobrevenida) de los arts. 4.1 del Real Decreto 1649/1977, y 4 y 5 del Decreto 477/1960, que configuraban a las Cámaras como constituidas por todos los propietarios de fincas urbanas enclavadas en el ámbito de su jurisdicción, con incorporación obligatoria de los mismos, y sometían a la cuota de la Cámara de la Propiedad Urbana a cuantos se encontrasen sujetos a la contribución territorial urbana. Antes de dictarse la sentencia, el Estado, de todas formas, había ya decidido, en virtud de la Ley 33/1987 (art. 109), que "a partir del 1 de enero de 1988 se suprime la exacción cuota de la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana...", iniciándose así un proceso que, tras diversas incidencias (*vid.* STC 178/1994, de 16 de junio) ha concluido con la supresión de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana y de su Consejo Superior como Corporaciones de Derecho Público.

Por último, la STC 179/1994, de 16 de junio, ha declarado la inconstitucionalidad (sobrevenida) de las Bases Cuarta y Quinta de la Ley de 29 de junio de 1911 y del art. 1 del Real Decreto-Ley de 26 de julio de 1929, en cuanto implican la adscripción forzosa a las COCIN. También en este caso, cuando se dicta la sentencia esa normativa había quedado expresamente derogada por la Ley 3/1993, de 22 de marzo, la cual, no obstante, reitera los preceptos de la Ley de 1911 que la sentencia ha considerado contrarios al art. 22 de la C.E. De ahí que la cuestión de la adscripción a las COCIN no esté aún definitivamente resuelta.

Analizar cómo se ha llegado a esa situación, teniendo además presente que, a pesar de pertenecer todos esos Entes a un género común, entre ellos se advierten diferencias importantes, obliga a examinar una jurisprudencia constitucional tan importante como discutible; jurisprudencia que, aun cuando ha tenido ya cierta resonancia doctrinal (4), dada su trascendencia reclama una mayor atención y análisis, máxime al ser previsible que el Tribunal Constitucional tenga que volver sobre esta cuestión. La vigente Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, reitera, en efecto, las previsiones de la Ley de Bases de 29 de junio de 1911 que la STC 179/1994, de 16 de junio, ha declarado inconstitucionales, por lo que, a buen seguro, ya sea por vía de cuestión de inconstitucionalidad, ya lo sea por la del recurso de amparo, el Tribunal tendrá que volver a pronunciarse sobre las mismas.

De este modo, aunque no parece previsible que el Tribunal reconsidere el alcance que al derecho de asociación ha dado por relación a las COCIN -ya que más fácil resultaba haber procedido a esa reconsideración cuando por vez primera ha tenido que pronunciarse sobre ello y, sin embargo, no lo ha hecho, aplicando antes bien, de una manera lineal y con cierto automatismo la doctrina que precedentemente había mantenido a propósito de las Cámaras Agrarias y de las Cámaras de la Propiedad Urbana, no reconociendo así mayor significado ni trascendencia a la desigual consistencia de los fines y funciones asignados a unos y otros Entes-, y aunque, por otro lado, de la incidencia que la crítica doctrinal pueda tener en la evolución de la propia jurisprudencia constitucional no haya tampoco porqué esperar demasiado, resulta inconcebible que decisiones de tanta envergadura no susciten un debate doctrinal equiparable cuando menos a la trascendencia de aquéllas.

En este contexto, las consideraciones siguientes no pretenden otra cosa que contribuir a esa reflexión colectiva que mucho convendría se

(4) *Vid.*, ante todo, el estudio ya citado de A. FANLO LORAS, *El debate...*, *op. cit.*, donde analiza con detalle y crítica abiertamente la doctrina de las SSTC 132 y 139/1989, a propósito de las Cámaras Agrarias. *Vid.*, asimismo, el comentario jurisprudencial de C. CHINCHILLA, *Las Cámaras Agrarias en la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, en R.E.D.A. núm. 65 (1990), págs. 131 ss., y los trabajos de S. DEL SAZ, *La adscripción forzosa a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación*, en La Llei, núm. 10, junio de 1990, y *Comentario a la nueva Ley de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación*, en La Llei, núm. 61, julio de 1993. Desde una perspectiva más general, J.L. PIÑAR MAÑAS, *Colegios Profesionales y Cámaras Oficiales*, en el vol. col. *El sector no lucrativo en España*, Madrid, Escuela Libre Editorial, 1993, págs. 275 ss.

produjese. También con ellas quiero testimoniar, ante todo, mi admiración y afecto por D. Aurelio Menéndez, sumándome así al merecido homenaje que se le rinde.

## 2. EL DERECHO DE ASOCIACIÓN NEGATIVO: ALCANCE Y SIGNIFICADO EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Es bien sabido que el derecho de asociación no se agota en el mero reconocimiento de la libertad de las personas para asociarse con quienes deseen y con la finalidad que quieran, siempre que con ello no se infrinjan los límites que el propio art. 22. 2 y 5 de la C.E. ha establecido. El derecho de asociación, en efecto, también garantiza la llamada "libertad negativa de asociación", lo que significa que, como regla general, nadie puede ser obligado, ni a asociarse si no lo desea, ni a permanecer en las asociaciones a las que voluntariamente se hubiese adscrito (5).

Aunque el texto constitucional no se refiere expresamente en su art. 22 a la dimensión negativa del derecho de asociación -a diferencia de la explícita prohibición del art. 28.1 *in fine* respecto de la afiliación a los sindicatos-, es obvio que ello no es óbice para que esa garantía -que, por cierto, algún texto internacional, como la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 sí recoge (art. 20.2)- alcance también a las asociaciones resultantes del ejercicio del derecho de asociación y a cualesquiera otras manifestaciones del mismo (partidos políticos, comunidades religiosas, etc.). Y es que el derecho de asociación, configurado técnicamente como una de las más trascendentales libertades públicas de las personas, al asentarse justamente como presupuesto en la libertad, valor superior del ordenamiento (art. 1.1 de la C.E.), viene a garantizar un ámbito de autonomía personal y, por tanto, a preservar el ejercicio con plena autodeterminación de las facultades que componen esa específica manifestación de la libertad. Definitivamente, si las asociaciones se fundamentan en el pacto asociativo que determina la creación y surgimiento del correspondiente vínculo jurídico entre el conjunto de personas que adoptan la condición formal de miembros, con independencia ahora de cuál sea la naturaleza -contractual o no- del acuerdo, es incuestionable que la no concurrencia de la plena autonomía de la voluntad manifestada en el libre consentimiento de las personas en orden a asociar-

(5) Vid. mi libro *Asociaciones y Constitución*, Madrid, Civitas, 1987, págs. 87 ss.

se y formar parte de la asociación, vicia el propio negocio jurídico que subyace a la unión entre varias personas que constituye el substrato de toda asociación.

La jurisprudencia constitucional no ha dudado en proclamar, por todo ello, que la no obligatoriedad de asociarse es consustancial al derecho mismo de asociación. Así lo hizo tempranamente, en la STC 5/1981, f.j. 19, y lo ha reiterado posteriormente, entre las más significativas, en las SSTC 45/1982, 67/1985, 89/1989, 131/1989, 132/1989, 139/1989, 183/1989, 244/1991, 113/1994 y 179/1994. Sin embargo, más allá de cualesquiera otras razones ajenas a la estricta interpretación constitucional, la amplitud que en las SSTC 132/1989, 139/1989, 113/1994 y finalmente 179/1994 se ha dado al derecho de asociación en esa vertiente o dimensión negativa del mismo al proyectarse a los indicados Entes corporativos -y sobre todo a las COCIN- incurre en un exceso y distorsiona el verdadero significado del derecho fundamental (6).

Prueba en parte de lo que se afirma es la existencia en la propia jurisprudencia constitucional de otra línea doctrinal mucho más comedida y ajustada, según creo, al verdadero significado y alcance de la libertad negativa de asociación. Esa otra interpretación jurisprudencial, tan claramente mantenida en las SSTC 45/1982, 183/1989 y 241/1991, como rigurosamente silenciada en las sentencias constitucionales relativas a las Corporaciones de intereses económicos, evidencia, en efecto, que la declarada inconstitucionalidad de la llamada adscripción obligatoria a esos Entes resulta más que discutible. Veámoslo.

(6) No se trata ya de que resulte inadecuado proyectar el derecho de asociación a Entes que no son fruto ni resultado del ejercicio de dicho derecho, tal como yo mismo defendí en *Asociaciones y Constitución*, *op. cit.*, págs. 159 ss. y 183 ss. y posteriormente lo ha hecho, por ejemplo, A. FANLO LORAS, *El debate...*, *op. cit.*, págs. 118 ss., pues aun cuando las Corporaciones no sean consecuencia de la libre decisión u opción de los afectados, no existiendo *pactum associationis* original, sino mero acto de creación estatal, y por ello mismo resulten difícilmente incardinables en los arts. 22 y 28 de la C.E. (así lo reconoce expresamente, además, la STC 132/1989, f.j. 6), no por ello queda excluido el límite que dimana del mismo derecho de asociación a que ninguna persona, sin causa justificativa, pueda verse obligada a pertenecer a un grupo asociativo en contra de su voluntad. Claro es que en el caso de las Corporaciones concurrirá necesariamente esa causa justificativa (el fin público que asume la Corporación), pues en otro caso no será ya sólo el derecho de asociación lo que estará en juego, sino la propia razón de la existencia del Ente corporativo. En cualquier caso, no parece, a mi juicio, ineludible apelar a este tipo de consideraciones para demostrar la inconsistencia de la declarada inconstitucionalidad, por vulnerar el derecho de asociación negativo, de la llamada adscripción obligatoria de los comerciantes, industriales y nautas a las COCIN. A ello me refiero seguidamente.

En la STC 45/1982, con ocasión del recurso de amparo interpuesto por unos fabricantes de harinas panificables y sémolas solicitando se declarase la inconstitucionalidad de la obligatoriedad de su pertenencia a la "Agrupación Nacional Harinera", el Tribunal constató que, en lo sustancial, dicha Agrupación subsiste como "ente público" de "naturaleza administrativa y que realiza una función de promoción y gestión de intereses generales, como es la de asegurar el reembolso del crédito concedido en su día al sector harinero por el Banco de Crédito Industrial para financiar el Plan de Reestructuración del mencionado sector", todo ello como consecuencia de lo dispuesto en una serie de normas reglamentarias. De este modo, la respuesta de la sentencia ante la pretendida vulneración de la libertad negativa de asociación en un supuesto como el planteado fue taxativa:

*"...las obligaciones de los asociados se limitan a cumplir lo que la Agrupación acuerde respecto del pago de la cuota obligatoria de reestructuración, (por lo que) es obvio que en estas condiciones la cuestión de la sindicación o asociación forzosa no se plantea ya, y la vinculación a la Agrupación y a sus decisiones se basa en las obligaciones derivadas del crédito concedido al sector por el Banco de Crédito Industrial, cuyo reembolso ha de poner fin a la misma".*

En consecuencia, dejando a salvo la regla de que el derecho de asociación presenta como contenido inherente y esencial al mismo la no obligación de asociarse o, en otros términos, la voluntariedad plena en formar parte de asociaciones, en el supuesto que acaba de referirse el T.C. estimó que no había desconocimiento alguno del derecho por cuanto la Agrupación forzosa en cuestión no se configuraba como un ente asociativo en sentido estricto, al asumir una función de promoción y gestión de intereses generales -concretada ésta última en asegurar la devolución del crédito en su día concedido al sector harinero- que denotaba claramente su naturaleza administrativa.

Junto a esta primera exclusión, hay que recordar -lo que de haberse observado a la hora de resolver sobre las COCIN habría debido conducir a un resultado bien distinto del que se ha llegado-, que las SSTC 183/1989 y 244/1991 han puntualizado que no cabe confundir la obligación de realizar determinadas aportaciones económicas a un ente, por razón de su propio objeto y de las circunstancias concurrentes en quienes vienen a ello obligados, con la pertenencia coactiva a una asociación que lesiona el derecho reconocido por el art. 22 C.E. Si ya el ATC 1068/1988, de 26 de septiembre, respecto de las comunidades de propietarios, puntualizó que "...si bien es cierto que este derecho (de asociación) comprende también el de no asociarse, ello no significa que quienes hayan optado por no pertenecer a

la Asociación puedan incumplir las obligaciones derivadas de la relación de comunidad en que están insertos por el hecho de haber adquirido un chalé en la urbanización", la posterior STC 183/1989, de 3 de noviembre, ante una cuestión en todo idéntica, definitivamente concluyó que

*"...el derecho de la demandante y de su esposo a no pertenecer a la Asociación de Propietarios y Vecinos de la (urbanización) no les exime del cumplimiento de las obligaciones contractuales de naturaleza primordial (sic: quiere decir, sin duda, patrimonial) que, en su condición de titulares de un inmueble sito en la urbanización, hayan asumido en beneficio de aquella Asociación; siempre que tal cumplimiento ni implique la pertenencia o integración en la misma como socios".*

*"...el deber de aceptar y cumplir los Estatutos (de la Asociación de Propietarios y Vecinos) no vulnera en sí mismo el art. 22 de la Constitución, ni es posible tampoco entender infringido dicho precepto constitucional por el hecho de que el art. 32 de aquellos Estatutos imponga a los "no socios" la obligación de satisfacer determinadas cuotas o cantidades periódicas a la Asociación; obligación ésta que ni siquiera de facto puede considerarse como una imposición de la condición de socio, ya que tiene su causa y justificación en el "levantamiento de los gastos comunes" de la urbanización, (de manera que) el cumplimiento de esta última obligación económica es independiente de la libertad de la recurrente y su esposo de asociarse o no a la entidad ahora demanda, tratándose, en suma, de una cuestión por completo ajena al ejercicio del derecho fundamental de asociación".*

Por último, en la STC 244/1991, de 16 de diciembre, ante la demanda de amparo por vulneración del derecho de asociación en su vertiente negativa, resultante de la denegación al recurrente de su solicitud de baja y consecuente pertenencia obligatoria, por su condición de miembro del extinto Cuerpo de Policía Nacional, al Colegio de Huérfanos de la Dirección General de la Policía y a la Asociación Mutuo-Benéfica del Cuerpo de Policía Nacional, se dio igualmente una respuesta categórica que conviene recordar.

Respecto de la pertenencia obligatoria al Colegio de Huérfanos, el T.C., tras examinar la normativa reguladora del mismo, concluiría que

*"la pertenencia obligatoria a que se refiere el art. 5.a) de dicho Reglamento (regulador del Colegio) no puede ser considerada como la integración forzosa en una entidad de carácter asociativo, sino la colaboración forzosa como cotizante, y al mismo tiempo como eventual causante de beneficios, en una obra asistencial calificada expresamente como "institución benéfica de carácter particular". Falta, pues, la necesaria premisa fáctica de la pretensión actora, por no tratarse de una asociación, por lo que desde la perspectiva del art. 22 C.E. ha de excluirse que el rechazo de su petición de que se le reconociera el derecho a no contribuir con el 0,5 por 100 del importe*



integro de su sueldo, trienios y pagas extraordinarias, en concepto de cuota mensual a dicho Colegio de Huérfanos, haya desconocido su derecho fundamental a la libertad de asociación en la vertiente negativa" (f.j. 3).

El T.C. aún añadió una precisión tan acertada como importante:

"Ello se evidencia además si se tiene en cuenta la línea de razonamiento del recurrente al afirmar, con referencia a los arts. 9.3 y 31.3 C.E., que la cuota mensual del Colegio de Huérfanos es "una prestación patrimonial que se impone al recurrente, sin contar con habilitación legal que la sustente", lo que supone reconocer que *lo que se trata de eludir no es la pertenencia forzosa a una agrupación, a un régimen organizado de una voluntad colectiva, con vistas a un fin común, y que la invocación del derecho de asociación es sólo un apoyo complementario a su pretensión principal de liberarse de una carga económica, sin que se haya aportado ningún elemento que permita entender que el abono de dicha cuota haya venido acompañado de otras obligaciones de carácter asociativo o corporativo. En este sentido ha de recordarse que este Tribunal ha afirmado que la cuestión de la asociación forzosa no se plantea en relación con una obligación de pago de una cuota obligatoria (STC 45/1982, f.j. 3), y que la obligación de asumir ciertas cargas económicas "ninguna relación guarda con el derecho constitucional de asociación" (STC 183/1989, f.j. 3).*

Ha de excluirse, en consecuencia, que la obligación de contribuir al Colegio de Huérfanos de la Dirección General de Seguridad haya lesionado el derecho constitucional de asociación del solicitante de amparo y consecuentemente que la libertad negativa de asociación implique un derecho a obtener la devolución de las cantidades ingresadas por tal concepto desde el momento de iniciar la reclamación" (f.j. 3).

En cuanto a la pertenencia del recurrente a la Asociación Mutuo-Benéfica del extinto Cuerpo de Policía Nacional, tras señalarse que dicha "Asociación Mutuo-Benéfica es una entidad de previsión social (...) que cumple un fin público al asegurar un sistema especial de protección social para el recurrente, por lo que no nos encontramos ante la típica asociación del art. 22 C.E., sino ante una forma de mutualismo que es una de las bases sobre las que se orienta la cobertura social", de inmediato se añadió que

"la cuestionada afiliación obligatoria a la Asociación Mutuo-Benéfica, y el correspondiente deber de cotización a la misma, aseguran una finalidad pública, cumpliendo objetivos constitucionalmente impuestos a los poderes públicos (arts. 41 y 50 C.E.), cuya persecución no puede dejarse a la asociación espontánea de los interesados, y que trasciende de la esfera en que opera el libre fenómeno asociativo de los privados. Este régimen de protección o aseguramiento social encuentra un instrumento adecuado en esta estructura mutualista, con el consecuente reparto mutuo de los correspondientes riesgos sociales, y para lo que resulta necesario la obligación de ins-

cripción y el consecuente deber de cotización, sin cuya prestación patrimonial no podría conseguirse el cumplimiento del fin de protección social perseguido. *Esa pertenencia obligatoria, y la cuota correspondiente, es el instrumento necesario e imprescindible para el cumplimiento del fin público constitucionalmente relevante que se quiere perseguir mediante la creación de la asociación mutuo-benéfica, y ha de considerarse constitucionalmente justificada, de acuerdo a la doctrina de este Tribunal (STC 67/1985, f.j. 3; 89/1989, f.j. 7 y 139/1989, f.j. 2) la pertenencia obligatoria que el demandante cuestiona. Ello implica que la misma no vulnera el derecho a la libertad negativa de asociación reconocido en el art. 22.1 C.E., por lo que la demanda de amparo ha de ser desestimada" (f.j. 4).*

### 3. LA APLICACIÓN DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN NEGATIVO A LAS CÁMARAS DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACIÓN: ANÁLISIS DE LA STC 179/1994

#### A) Sobre la pertenencia de los comerciantes, industriales y nautas a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación. El tema del recurso cameral

Si retenemos las precedentes afirmaciones del T.C., su proyección al supuesto de la pertenencia de los comerciantes, industriales y nautas a las COCIN, nos lleva a la conclusión de que aquéllos para nada se encuentran afectados en su libertad negativa de asociación. Y es que, en efecto, la relación de los comerciantes, industriales y nautas con las Cámaras no se traduce en el surgimiento para los mismos de obligaciones de carácter asociativo o corporativo que puedan, en consecuencia, afectar o incidir en su libertad de asociación. Esa pertenencia tampoco condiciona el ejercicio de ningún otro derecho, singularmente el ejercicio de la actividad comercial. E incluso, ni siquiera cabe afirmar, en estrictos términos, que dichos comerciantes e industriales sean miembros de las Cámaras, y ello con arreglo tanto a la Ley de 29 de junio de 1911 como a la vigente Ley 3/1993, de 22 de marzo.

La evolución normativa de las Cámaras de Comercio Industria y Navegación me parece que prueba fácilmente lo que acaba de afirmarse (7).

(7) Para la evolución histórica de las COCIN, sigue siendo de obligada consulta el estudio de J.A. MANZANEDO MATEOS y A. NIETO GARCÍA, *Régimen jurídico del comercio interior, en especial referencia a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación*, en *III Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Madrid, IEAL, 1973, págs. 117 ss.

Baste recordar que con arreglo al Decreto de 9 de abril de 1886 -norma por la que fueron creadas, al declararse Cámaras Oficiales a las asociaciones de comerciantes, industriales o navieros de carácter permanente-, éstos se calificaban inequívocamente como miembros de las mismas, organizándose en una Asamblea General formada por todos ellos y de la que emanaba una Junta Directiva. Sin embargo, esa configuración inicial, como simples asociaciones, de las que voluntariamente formaban parte los comerciantes e industriales, quedó radicalmente alterada con la aprobación de la hasta hace poco vigente Ley de 29 de junio de 1911. A partir de ese momento, las Cámaras pasaron a calificarse, aunque con ciertas vacilaciones e imprecisiones, como "organismos oficiales dependientes del Ministerio de Fomento" (base primera de la Ley de 1911), como "cuerpos consultivos de la Administración Pública" (base segunda), o, incluso, como "Corporaciones" (base tercera de la misma Ley), mientras que los comerciantes, industriales y nautas pasaron a integrar el cuerpo electoral, quedando reservado el término de miembros de las Cámaras para un círculo restringido de personas, concretamente las que resultasen elegidas (base cuarta), de manera que las Juntas Directivas de las precedentes Asociaciones de comerciantes, industriales o navieros, conceptuadas ya como Cámaras, dejaron de ser un órgano de las mismas para constituirse orgánicamente como las Cámaras propiamente dichas. No resulta dudoso afirmar, pues, que a partir de 1911 y hasta la actualidad, las Cámaras dejaron de ser estructural y orgánicamente asociaciones formadas por comerciantes, industriales y nautas, ya que la base personal de tales entes desde ese momento se identificó exclusivamente con el conjunto de personas que dichos profesionales eligen.

La relación de los comerciantes, industriales y nautas con las correspondientes Cámaras representativas de los intereses generales del comercio, la industria y la navegación, no se ha traducido, por lo demás, en el surgimiento de ninguna obligación de carácter asociativo o corporativo propiamente dicha, pues el famoso recurso cameral -quicio de la discordia- no debería calificarse como tal, y el derecho electoral que se les atribuye para la elección de los órganos de las Cámaras es evidente que no comporta ninguna obligación, todo lo contrario. Téngase presente que el no ejercicio de ese derecho ninguna consecuencia acarrea para sus titulares, que gozan, por tanto, de absoluta libertad para participar o no, tanto activa como pasivamente, en el correspondiente proceso electoral y, por supuesto, para seguir ejerciendo sin traba alguna su actividad profesional.

Así las cosas, fácil es concluir que no hay integración propiamente dicha de los comerciantes, industriales y nautas en una estructura organizativa que condicione su autonomía de voluntad, imponiéndoles derechos

y deberes equivalentes -por muy debilitados que éstos sean- a los que resultan de la integración voluntaria en cualquier ente asociativo, fruto del ejercicio del derecho de asociación. De este modo, habría bastado esta constatación para que la duda de constitucionalidad planteada hubiera quedado rechazada, pues también aquí falta la premisa fáctica de que la libertad asociativa esté afectada.

Es cierto, no obstante, que tales profesionales quedan obligados al pago del llamado recurso cameral, pero no lo es menos que, con arreglo a la doctrina de las SSTC 138/1989 y, sobre todo, 244/1991, el cumplimiento de esa obligación económica es independiente -en estrictos términos conceptuales- del derecho de asociación. Quiere decirse, en definitiva, que la exigibilidad del recurso cameral no depende necesariamente de la pertenencia, obligatoria o voluntaria, a las Cámaras de los comerciantes, industriales y nautas, por cuanto dicho recurso cameral, en su configuración actual, ya se califique como tributo o como prestación patrimonial no tributaria de las previstas en el art. 31.1 de la C.E.(8), en ningún caso es una prestación que tenga su origen en el hecho previo de la pertenencia a las Cámaras, sino en la condición profesional de comerciante, industrial o nauta. La exigibilidad a éstos, por imperativo de la ley, de una prestación patrimonial podrá plantear problemas de diverso orden, pero es indudable que no guarda relación con la libertad negativa de asociación. Tanto es así que la inconstitucionalidad de la adscripción forzosa a las Cámaras en forma alguna debería determinar que los comerciantes, industriales y nautas dejasen ya de estar obligados al pago del recurso cameral.

B) *La inconstitucionalidad de la adscripción forzosa según la STC 179/1994. El precedente de las Cámaras Agrarias*

Junto a la comentada línea jurisprudencial, que de haberse seguido habría permitido rechazar cualquier duda de constitucionalidad por vulneración del derecho de asociación de los comerciantes, industriales y nautas, el T.C., en la STC 132/1989 y posterior STC 139/1989, a propósito de las Cámaras Agrarias, adoptó un planteamiento bien distinto que aho-

(8) La naturaleza jurídica del recurso cameral ha dado lugar a una abundantísima bibliografía. Vid. una síntesis del estado de la cuestión en F. LÓPEZ MENUDO-R. FALCÓN Y TELLA-M. REBOLLO PUIG-M. LÓPEZ BENÍTEZ, *Estudios jurídicos sobre Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía*, Junta de Andalucía, 1992, págs. 115 ss.

ra, en la STC 179/1994, respecto de las COCIN, no ha hecho sino reiterar punto por punto, llegando así a la declaración de inconstitucionalidad de la adscripción forzosa.

Por de pronto, el fundamento mismo de las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas que dan lugar a la STC 179/1994 -así como el de la demanda de amparo resuelta por STC 233/1994, de 20 de julio (Placonsa v. Cámara Oficial de Comercio e Industria de Cáceres)- no es otro que la doctrina de las SSTC 132 y 139/1989. La identidad llega a tal extremo que las Salas proponentes de las cuestiones alegaron que el principio de igualdad no admitiría que, no habiéndose aceptado en el caso de las Cámaras Agrarias esa afiliación obligatoria, la misma se justificara ahora por relación a las COCIN, ya que los fines de unas y otras son esencialmente los mismos y lo único que cambia son los asociados (9).

El T.C. rechaza con razón el alegato relativo al principio de igualdad, “toda vez que hace supuesto de la cuestión” (f.j. 3), pero junto a ello seguirá linealmente la doctrina de las SSTC 132 y 139/1989. Para ello resultaba esencial demostrar que los comerciantes, industriales y nautas se ven afectados en su derecho a no asociarse como consecuencia de pertenecer a las Cámaras, lo que en el f.j. 9 de la sentencia se resuelve, afirmando, en primer lugar, que “... la posición de los comerciantes, industriales y nautas como “electores” de las Cámaras de Comercio debe ser considerada como un supuesto de adscripción obligatoria”, pues, como ya se dijo en la STC 139/1989, en relación con las Cámaras Agrarias, esa adscripción obligatoria se establece indirectamente al considerar como electores y elegibles a todos los titulares de explotaciones agrarias o, cómo ahora sucede, a los comerciantes, industriales y nautas. Y, en segundo lugar, se dice que, aun cuando las COCIN no precisan acordar -a diferencia de las Cámaras Agrarias- cuotas de carácter obligatorio para su sostenimiento, ya que “en efecto, por imperativo de la Ley (Base Quinta de la Ley de 29 de julio de 1911) y en forma de una exacción parafiscal,

(9) En la doctrina, S. DEL SAZ, *La adscripción forzosa...*, cit., pág. 4, se hizo eco de esa identidad de solución a la que habría que llegar, afirmando que “dada, pues, la identidad de la mayoría de las competencias de las Cámaras Agrarias y Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y teniendo en cuenta que aquellas en que no coinciden, o bien ya estaban previstas en las normas reguladoras de las Cámaras de Comercio cuando eran todavía asociaciones privadas voluntarias, o bien, por su escasa entidad, no requieren la adscripción obligatoria, no hay ninguna causa jurídica que sirva de base, hoy, a la adscripción obligatoria a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y, por lo tanto, habría que concluir que dicha adscripción y, consiguientemente, la cuota obligatoria son inconstitucionales”.

“las Cámaras, como recurso permanente para realizar sus fines, percibirán hasta un 2 por 100 de la contribución que satisfagan sus electores por el ejercicio del comercio o de la industria””, lo cierto es que,

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

Pero incluso si la Ley no identificara formalmente al sujeto pasivo del “recurso cameral” con la cualidad de “elector”, la coincidencia y simultaneidad de la función electoral y la financiación de las Cámaras de Comercio en unas mismas personas da como resultado inevitable una posición jurídica, un *status*, de dichos ciudadanos cuya constitucionalidad ha sido cuestionada desde la perspectiva, fundamentalmente, del art. 22 C.E., en su vertiente de derecho de asociación negativo.

El problema, en definitiva, que plantea la regulación de las Cámaras de Comercio no es materialmente distinto al que se da respuesta con el derecho de asociación “negativo”: *no cabe ser elector o elegible de una corporación sin, de algún modo, pertenecer a ella. Si existe el poder de determinar su composición y, en consecuencia, sus manifestaciones de voluntad, ello hace materialmente al cuerpo electoral parte esencial de esta corporación cuya pertenencia legítima la responsabilidad del propio órgano.*

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

Las razones expuestas no son, desde luego, absolutamente convincentes. Afirmar como se hace que “es precisamente la cualidad de elector de las Cámaras de Comercio, no la de industrial, comerciante o nauta, la que genera esta obligación patrimonial” es un puro artificio semántico que conduce a la subsiguiente afirmación inexacta de que “ser elector y elegible implica *ope legis* un deber de contenido económico” (10).

(10) También S. DEL SAZ, *Comentario a la nueva Ley ...*, cit., pág.5, ha mantenido, refiriéndose a la nueva Ley básica de Cámaras de 1993, que “en la medida en que se obliga a colaborar a la financiación de las Cámaras (contribuyentes forzosos) a todas las personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, así como a las enti-

Frente a tal afirmación, bien puede constatararse que nada impide al legislador eliminar la condición de electores y elegibles de los comerciantes, industriales y nautas y mantener, sin embargo, la obligación de pago del recurso cameral. Por eso, tal como ya he anticipado, la declaración de inconstitucionalidad de la adscripción forzosa no debería comportar necesariamente la inconstitucionalidad de la obligación patrimonial resultante del recurso cameral, ni la del cese del pago, a pesar de que el cese de esa obligación haya sido, sin duda, la razón determinante de la alegada vulneración del derecho de asociación negativo. Sin obligación de pago no es imaginable que fuera cuestionable la constitucionalidad de la condición de electores y elegibles que la ley otorga a los comerciantes, industriales y nautas, pues ¿en qué puede condicionar o afectar al derecho de asociación negativo la atribución de un derecho que no conlleva ningún deber de ejercerlo, ni ninguna otra consecuencia para su titular?.

Que esto es así se evidencia claramente si atendemos a la nueva regulación de las Cámaras Agrarias a la que, tras la STC 132/1989, ha procedido el Parlamento de Cataluña en virtud de la Ley 17/1993, de 28 de diciembre, la cual no ha sido objeto de impugnación alguna a pesar de configurar a las Cámaras como entidades asociativas democráticas integradas por profesionales de la agricultura libremente elegibles por todos los miembros del colectivo, estableciendo, en concreto, que *"toda persona física que sea profesional del sector agrario es elector y elegible en la Cámara agraria de la demarcación donde esté situada su explotación"* (art. 8.3). Y es que eliminada la exigencia de cuotas y derramas aprobados por las Cámaras (art. 15 de la referida Ley de Cataluña, sobre recursos con que cuentan las Cámaras Agrarias), el resultado no es otro que la libertad negativa de asociación de los profesionales del sector agrario no queda ya afectada. He aquí reflejada, por tanto, la distorsión a la que se ha llegado en el entendimiento y concreción del verdadero alcance y significado del derecho de asociación negativo.

Afirmado, no obstante, que los comerciantes, industriales y nautas se hallan adscritos forzosamente a las correspondientes Cámaras y, por consiguiente, declarado que se encuentra afectado su derecho de asocia-

dades a las que se refiere el art. 33 de la Ley General Tributaria, que hayan quedado sujetos al Impuesto de Actividades Económicas por el ejercicio de una actividad industrial, comercial o naviera (...), se está consagrando, sin lugar a dudas, la identidad entre contribuyente-miembro y elector de los órganos de Gobierno de la Cámara que caracteriza a cualquier corporación pública. Mantener otra interpretación como en alguna ocasión ha pretendido el Tribunal Supremo sería, desde luego, absurdo".

ción negativo, la cuestión a resolver pasaba por examinar si esa adscripción puede justificarse constitucionalmente. Para ello, el T.C. trae a colación nuevamente la doctrina de las SSTC 132 y 139/1989, resumida posteriormente en la STC 113/1994, fijando tres criterios mínimos y fundamentales (así se afirma en los ff. jj. 6 y 8, aunque en realidad son dos, como se reconoce posteriormente en el f.j. 10) que deben superarse en tales casos para admitir la constitucionalidad de la adscripción obligatoria. Esos límites son, en concreto, los siguientes, tal como quedan fijados en el f.j. 10 de la sentencia:

"El primer límite es que no puede quedar afectada la libertad de asociación en su sentido positivo, esto es, *la adscripción obligatoria no puede ir acompañada de una prohibición o impedimento de asociarse libremente*. El segundo es que el recurso a esta forma de actuación administrativa no puede constituirse en la regla; de modo que *la adscripción obligatoria a estas Corporaciones públicas debe encontrar suficiente justificación, ya sea en disposiciones constitucionales, ya sea en las características de los fines de interés público que persigan, de las que resulte, cuando menos, la dificultad de obtener tales fines sin recurrir a la adscripción forzosa a un ente corporativo* (por todas, STC 113/1994, f.j. 12)".

En realidad, el primero de los límites resulta insuficiente para concluir sobre la constitucionalidad de la adscripción forzosa a un ente. Si la adscripción forzosa viene acompañada de la prohibición o impedimento de asociarse libremente a otras asociaciones, es obvio que lo que será inconstitucional será esa prohibición o impedimento, que vulnerará no el derecho de asociación negativo, sino el derecho de las personas a asociarse con quienes deseen y con la finalidad que quieran dentro de los límites constitucionales. Es claro, por tanto, que aun cuando esa posibilidad de asociarse permanezca incólume, no por ello la adscripción forzosa será ya constitucional (11).

En el caso de las COCIN, por lo demás, ninguna objeción cabe formular desde la perspectiva de ese primer límite. En el f.j. 10 de la sentencia, así se reconoce paladinamente:

(11) Discrepo en este punto de A. FANLO LORAS, *El debate...*, op. cit., págs. 108 y 119 ss., pues el hecho de que la adscripción obligatoria no determine la imposibilidad de asociarse o sindicarse no resuelve el problema de la compatibilidad de esa adscripción con la libertad negativa de asociación, ya que si hubiere imposibilidad de asociarse lo que se vulneraría sería el derecho de asociación en su vertiente positiva. O dicho en otros términos: que no se vulnere el derecho de asociación en su vertiente positiva no quiere decir, desde luego, que no haya vulneración desde la consideración de su vertiente negativa.

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

Todo queda remitido, en consecuencia, al segundo de los límites; es decir, a que la adscripción forzosa encuentre suficiente justificación, circunstancia que, a juicio del T.C., en este caso no concurre. Rápidamente, en el mismo f.j. 10 de la sentencia, así se afirmará:

“Por el contrario, el régimen legal de las Cámaras de Comercio, vigente hasta la entrada en vigor de la Ley 3/1993, *no supera el segundo de los límites enunciados, a saber, contar con suficiente justificación, ya sea en disposiciones constitucionales, ya sea en las características de los fines de interés público que persigan, de las que resulte, cuando menos, la dificultad de obtener tales fines sin recurrir a la adscripción forzosa a un ente corporativo*”.

Por lo que respecta a la cobertura constitucional, el art. 52 de la C.E., precepto en el que por referirse a “organizaciones profesionales” pueden tener cabida las COCIN, la conclusión del T.C. es taxativa:

“Nada dice el precepto en cuestión sobre el carácter público o privado de tales organizaciones y menos aún sobre la adscripción obligatoria a las mismas de los profesionales de los diversos sectores. La existencia de organizaciones profesionales encuentra, sin duda alguna, fundamento constitucional en el art. 52 C.E., pero el problema que hemos de resolver no es ese, sino el de *determinar si encuentra justificación, en la Constitución, un modelo de organización profesional articulado a través de una Corporación Pública que impone la adscripción forzosa de los profesionales a la misma, por lo que ello supone de tratamiento excepcional respecto del principio de libertad.* Es en este sentido en el que *hemos de concluir que el art. 52 C.E. no ofrece esa justificación desde el momento en que, como ya hemos dicho, de él no puede hacerse derivar el carácter público o privado de estas organizaciones, y menos aún la adscripción forzosa a las mismas*”.

Descartado que el propio texto constitucional imponga la configuración de las organizaciones representativas de intereses económicos como Corporaciones Públicas de adscripción obligatoria o forzosa para los profesionales del correspondiente sector económico, quedaba por examinar si

atendiendo a los fines perseguidos por dichas entidades se justificaría la discutida adscripción. Y la respuesta del T.C. tampoco dejará lugar a dudas:

“A la misma conclusión (negativa) hay que llegar respecto de la relevancia de los fines públicos perseguidos o la dificultad de obtenerlos de un modo distinto al de una asociación de creación legal, de carácter público y adscripción obligatoria” (f.j. 10).

En el mismo f.j. 10, con más reiteración que acumulación de razones que justifiquen el resultado ya anunciado, se dirá:

“Según se desprende del régimen legal de las Cámaras de Comercio vigente hasta la entrada en vigor de la Ley 3/1993, *la finalidad de estas Corporaciones de Derecho Público no es otra que el fomento y la representación de los intereses del comercio, la industria y la navegación* (Base Tercera de la Ley de 29 de junio de 1911 y art. 2, párrafo 2º, del Reglamento). Para el cumplimiento de este fin tienen encomendadas una serie de funciones que aparecen definidas en la Base Tercera de la Ley de 29 de junio de 1911 y en los arts. 2 y 3 del Reglamento. *A la vista de dichas funciones y del fin para cuyo cumplimiento se les atribuyen, hay que concluir que aun cuando no cabe dudar de la importancia de las mismas, no resulta que su ejercicio exija la adscripción obligatoria de todos los comerciantes, industriales y nautas a estas Cámaras.* En efecto, el fomento y la representación de los intereses del comercio, la industria y la navegación es, sin lugar a dudas, una finalidad jurídicamente relevante, en el sentido de que merece y, además, recibe la protección del ordenamiento jurídico. Ello, no obstante, no significa que el hecho de recibir la tutela del ordenamiento jurídico los convierta automáticamente en intereses públicos o generales, que por su condición de tal puedan justificar la creación legal de un ente corporativo para su defensa y la adscripción obligatoria al mismo. *La defensa de estos sectores profesionales y económicos, aunque tengan manifiesta repercusión en los intereses públicos generales, se refiere a los intereses particulares que son propios de unas categorías profesionales concretas, esto es, a los intereses profesionales, y sobre todo económicos, de quienes ejercen el comercio, la industria o la navegación. Se trata, pues, de intereses sectoriales que, en principio, no justifican la obligatoriedad de este tipo de corporaciones.*

Sentado esto, debemos preguntarnos si, no obstante el carácter sectorial del fin que persiguen las Cámaras de Comercio, alguna o algunas de las funciones o actividades que tienen atribuidas justifica, por su relevancia pública, la adscripción forzosa de los profesionales de este sector a las mismas. Las funciones que se asignan a las Cámaras de Comercio son muchas y de muy variada índole, como lo demuestra la larga lista del art. 3 del Reglamento, a la que hay que añadir las funciones consultivas enumeradas en el art. 2 y las definidas en los arts. 4 y 5. *Ahora bien, reconociendo la importancia de todas esas funciones, así como el alcance público de algunas (v.gr., las funciones consultivas del art. 2, las certificantes del art. 3.D, las de fomento a la exporta-*

*ción del apartado C del art. 3, la delegación de funciones administrativas del art. 4 o la llevanza de un censo público de empresas al que se refiere el art. 5.A), ninguna de ellas justifica la adscripción obligatoria por cuanto no resulta imposible, ni tampoco difícil, ejercer esas funciones a través de técnicas que no constriñan la libertad de asociación de los profesionales del sector profesional de que se trata. Ni las funciones consultivas, ni las certificantes, ni las de llevanza del censo de empresas, ni, finalmente, las del apoyo y estímulo a la exportación son actividades cuyo cumplimiento no sea fácilmente atendible sin necesidad de acudir a la adscripción forzosa a una Corporación de Derecho Público. Ciertamente este Tribunal no puede erigirse en Juez absoluto de la imposibilidad o dificultad de alcanzar los fines a los que sirven estas corporaciones por otros medios que no sea la adscripción forzosa, pero sí puede identificar los casos en los que, como el presente, la imposibilidad o dificultad *prima facie* no se presente. Y no se presenta en este caso porque, como hemos dicho, cualquiera de las funciones enumeradas puede encomendarse a asociaciones de tipo privado o, incluso, realizarse directamente por la propia Administración sin necesidad de obligar a los comerciantes, industriales y nautas a pertenecer obligatoriamente a una Corporación de Derecho Público y a sostenerla con sus aportaciones.*

*Por lo que respecta a la delegación de facultades administrativas, a pesar de la concreción de algunas de ellas (realización de estudios e informes económicos y recepción y registro de expedientes), que, por lo demás, tampoco exigirían la creación de una Corporación Pública de adscripción obligatoria, la vaguedad e imprecisión con que alude a ellas el art. 4 del Reglamento impiden que pueda considerarse justificación bastante (STC 132/1989, f.j. 8).*

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

Fácilmente se observará que el “test” de constitucionalidad así concretado resulta infranqueable, no ya para las COCIN, sino para cualquier otro ente corporativo, cualesquiera que sean los fines asignados. Porque si el criterio consiste en determinar si las funciones asignadas a los mismos pueden ser ejercitadas a través de otras técnicas que no exijan la adscripción obligatoria y, en particular, si pueden encomendarse a asociaciones de tipo privado o realizarse directamente por la propia Administración, es claro que la respuesta siempre habrá de ser afirmativa, con lo que, en estrictos términos, nunca habrá lugar a estimar constitucional la adscripción obligatoria a una Corporación representativa de intereses económicos o, incluso, extremando las consecuencias, representativa de intereses

profesionales. Más allá de las apariencias, ésa y no otra es la conclusión última a la que se llega, pues ¿cabe imaginar una sola función que no pueda ser gestionada directamente por la Administración? Obsérvese, por lo demás, que no se trata de un problema cuantitativo, es decir, de la asignación a estos entes de un mayor o menor número de funciones públicas, sino de la posibilidad de que las correspondientes funciones puedan ser o no gestionadas a través de otros medios y, en última instancia, por la propia Administración.

La tesis del T.C., por lo demás, parece inclinarse por negar que las funciones y fines encomendados por la Ley de 29 de junio de 1911 a las COCIN sean calificables como intereses públicos o generales, pues ante todo se refieren a intereses particulares que son propios de unas categorías profesionales concretas, las de quienes ejercen el comercio, la industria o la navegación. De este modo, resulta que las funciones de carácter asesor y consultivo en materia económica, de fomento, de policía mercantil, de carácter certificante consistentes en la expedición de certificados de origen, de valor, etc., de carácter estadístico, arbitrales y de recopilación de usos y prácticas, entre las más significativas, que desarrollan las Cámaras, no son sino funciones -se diría- al servicio de intereses sectoriales que, por ello mismo, no son intereses públicos o generales aunque tengan manifiesta repercusión en los mismos.

Sin embargo, estas afirmaciones de la sentencia tan tajantes adolecen, a mi juicio, de la mínima precisión exigible. No cabe negar la condición de intereses públicos a aquellos denominados sectoriales por estar referidos a un sector del intervencionismo público, y no cabe tampoco tildar de particulares, propios de unas actividades profesionales concretas, a los intereses representados por las COCIN. Desde sus orígenes mismos, las funciones y actividades que les han sido asignadas ponen de manifiesto, en efecto, que los intereses por ellas representados no se identifican con los individuales, privativos o específicos, de los comerciantes, industriales o nautas aisladamente considerados, ni cabe tampoco tratar de calificarlos como intereses exclusivos del grupo que dichos profesionales componen. Antes bien, esos intereses son intereses públicos y generales del comercio, de la industria y la navegación, lo que justifica la señalada atribución de funciones y actividades, optando el legislador por habilitar, en suma, una gestión corporativa de los mismos como alternativa a la propia gestión directa por el Estado.

Cabe afirmar, por tanto -a pesar de lo que sin una justificación suficiente se dice en la sentencia-, que las COCIN no son propiamente entes representativos de los exclusivos intereses económicos de los profesiona-

les, sino que asumen, como expresamente se establecía en la Base Tercera de la Ley de 1911 y en el art. 1 del Reglamento de 1929, la defensa de los "intereses del comercio, industria y navegación", lo que posteriores normas, vigentes ya en el momento de plantearse las cuestiones de inconstitucionalidad, vinieron a consolidar (Reglamento General de las Cámaras, aprobado por Decreto 1291/1974, de 2 de mayo, modificado por los Reales Decretos 753/1978, de 27 de marzo y 816/1990, de 22 de junio, así como art. 24 del Real Decreto-Ley 7/1989, de 29 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria y art. 20 de la Ley 5/1990, de 29 de junio).

En cualquier caso, la cuestión no parece ya radicar en la consistencia o importancia de los fines asignados, ni en su condición de fines de interés general o público. Si se procede a ponderar la entidad de esos fines, los que corresponden a las COCIN no admiten comparación con los atribuidos históricamente y, aún en la actualidad, a las Cámaras Agrarias, con lo que el resultado último del análisis habría debido llevar a marcar una diferencia sustancial entre el juicio de constitucionalidad de la adscripción forzosa a unas y otras (12).

(12) Así se viene a reconocer en el voto particular a la STC 179/1994 que formula el magistrado P. Cruz Villalón y al que se adhieren el Presidente M. Rodríguez Piñero, y los Magistrados F. García-Mon y J. Gabaldón. En dicho voto se mantiene que "con arreglo a nuestra doctrina, pues, la delegación de funciones administrativas constituye, en principio, justificación bastante de un supuesto de adscripción forzosa", afirmando seguidamente que el caso de las COCIN es muy distinto al de las Cámaras Agrarias y Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, pues aquellas tienen encomendada "una relación estructurada de funciones cuyo carácter público-administrativo, en diversos supuestos, no ofrece dificultad" (apoyo y estímulo a la exportación; fomento de la expansión económica del país en el exterior, cooperando con la Administración Pública; expedir certificados de origen y demás certificaciones y documentos relacionados con el tráfico mercantil; administrar las instituciones, fundaciones y establecimientos creados por el Estado, la Provincia, los Municipios y demás entes públicos y privados o por particulares, que guarden relación con sus fines; colaborar en el mantenimiento del normal desarrollo del tráfico mercantil y recopilar y difundir los usos mercantiles de su demarcación), así como otra serie de obligaciones de carácter público (censo de las empresas, elaboración de estadísticas, etc.). En el voto particular se añade, en fin, que "por lo que hace al mayor o menor grado de dificultad para llevar a cabo esas funciones por medio de otros mecanismos que pudieran incidir menos en el principio de libertad y, en particular, en el derecho de no asociarse, ya hemos señalado cómo el peso de circunstancias de oportunidad en un juicio de esta naturaleza impiden que este Tribunal efectúe un control que, en definitiva, pueda ir mucho más allá de una inicial constatación de que dicha dificultad no es claramente inexistente. En todo caso, una actividad de vital importancia como es el comercio exterior, o la proyección exterior de la actividad económica, en

Pero para el T.C., ni los fines de unas, ni los de las otras, justifican la adscripción forzosa, lo que no puede ser sino por razón de que, en última instancia, esos fines pueden ser asumidos y las correspondientes funciones gestionadas por la propia Administración directamente. Claro es que, a partir de aquí, tal como ya he anticipado, no hay entidad corporativa que pueda justificar una adscripción -por tenue que sea- como a la que quedan sujetos los comerciantes, industriales y nautas. En otro caso, un simple juicio de proporcionalidad entre los fines y funciones que desarrollan las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y la constricción de la libertad que para los profesionales de esos sectores económicos deriva de su condición legal de electores y elegibles de los órganos de las Cámaras, necesariamente debía llevar a admitir la plena constitucionalidad de esa configuración legal (13).

C) *La obligación de pago del recurso cameral como circunstancia determinante de la declaración de inconstitucionalidad*

En realidad, lo que parece haber pesado definitivamente en el juicio adverso a la constitucionalidad de esa llamada adscripción obligatoria es la obligación de pago del llamado recurso cameral. A pesar de que

una economía de mercado como la que la Constitución contempla (art. 38 C.E.), puede hacer recomendable la previsión de mecanismos activos de coordinación entre los sectores económicos concernidos y la Administración, que, en función de los caracteres de nuestra sociedad civil en lo que a su estructuración se refiere, legitiman suficientemente fórmulas institucionales como las que nos ocupan. En conclusión, tampoco esta última consideración puede llevar a entender que la consideración como "electores" de las Cámaras de Comercio a los comerciantes, industriales o nautas constituya un supuesto de vulneración de la libertad de asociación negativa".

(13) Conviene recordar que, ante idéntico problema, el Tribunal Constitucional Federal Alemán, en sentencia de 19 de diciembre de 1962, ya mantuvo que la gestión de determinadas funciones y actividades por las Cámaras de Industria y Comercio resulta más eficaz que la alternativa gestión directa por la propia Administración, y que la adscripción obligatoria a las mismas es necesaria para la satisfacción de los fines que les son asignados, por cuanto la adscripción voluntaria podría conllevar que las Cámaras quedasen de hecho sometidas a la influencia y control de los socios más fuertes económicamente. Además, el Tribunal no dejó de señalar que la limitación de la libertad resultante de la adscripción obligatoria es insignificante por comparación a la importancia objetiva e interés público de las funciones que desarrollan las Cámaras. Consideraciones todas éstas, como fácilmente se aprecia, plenamente aplicables a las COCIN, lo que de haberse hecho así habría descartado toda duda de constitucionalidad desde la perspectiva del art. 22 de la C.E.

el T.C. había establecido, tal como ya he señalado, que no cabe confundir la obligación de realizar determinadas aportaciones económicas a un ente, por razón de su propio objeto y de las circunstancias concurrentes en quien viene a ello obligado, con la pertenencia coactiva a una asociación y lesiva del derecho que garantiza el art. 22 de la C.E., en esta ocasión esa confusión se produce, y ello a pesar de que el recurso cameral no es una cuota que establecen las Cámaras, sino una exacción parafiscal, tal como se reconoce expresamente por la misma sentencia en el f.j. 9 (14).

Ha bastado, sin embargo, la ficción -carente de todo fundamento, ya que la cualidad de elector las ostentan todos los comerciantes, industriales y nautas, sencillamente por el hecho de dedicarse a esas actividades económicas- de considerar que "es precisamente la cualidad de elector de las Cámaras de Comercio, no la de industrial, comerciante o nauta, la que genera esta obligación patrimonial" (f.j. 9) para que ésta desaparezca, una vez quede eliminada la cualidad de elector por determinar esa cualidad una adscripción forzosa contraria al art. 22 de la C.E.. Y es así como, ya en el f.j. 11, reiterando literalmente lo declarado en el f.j. 9, implícitamente quedará sancionada la inconstitucionalidad de la exigencia de pago de la cuota cameral. Alegada la inconstitucionalidad por vulnerar el art. 134.7 de la C.E., de determinadas preceptos de Leyes de Presupuestos Generales del Estado, reguladores del recurso cameral, el T.C. afirmará, en efecto, que "negada la constitucionalidad de la adscripción obligatoria a las Cámaras de Comercio desaparece la pertinencia de entrar en el examen de ese segundo problema". Por ello, y aunque formalmente no había sido cuestionada, el fallo de la sentencia declarará la inconstitucionalidad y nulidad no sólo de la base cuarta, sino también de la base quinta de la Ley de 29 de junio de 1911; base quinta que es la que fijaba precisamente la condición de sujetos pasivos del recurso cameral, en los términos ya señalados anteriormente.

(14) En la Exposición de Motivos de la Ley de 1993 se reitera expresamente el carácter de exacción parafiscal del recurso. Dice así: "En efecto, no sólo el nacimiento y la cuantificación de la obligación de pago quedan totalmente al margen del efectivo disfrute de los servicios prestados por las Cámaras y las respectivas bases están constituidas por bases o cuotas de tributos que recaen sobre los beneficios empresariales, reales o presuntos, sino que, además, el régimen jurídico global de los diversos conceptos incluidos en el recurso cameral permanente se asimila totalmente al de los tributos en lo referente a la gestión, recaudación, recursos y responsabilidades".

#### 4. A MODO DE CONCLUSIÓN

La declaración de inconstitucionalidad se circunscribe a las bases cuarta y quinta de la Ley de 1911 y al art. 1 del Real Decreto-Ley de 26 de julio de 1929, normas éstas que fueron derogadas expresamente por la vigente Ley 3/1993, de 22 de marzo (15), si bien, la nueva Ley ha mantenido la condición de electores de todas las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que ejerzan actividades comerciales, industriales o navieras en territorio nacional sujetas al Impuesto de Actividades Económicas o tributo que lo sustituya (art.6), así como la obligación de pago del recurso cameral (art.12).

Surge por ello inevitablemente la duda de si la doctrina de la STC 179/1994 aboca a la inconstitucionalidad de la Ley de 1993. El T.C. bien podía haber solventado ya esa duda procediendo tal vez a una interpretación más flexible del objeto del proceso de inconstitucionalidad, pero la realidad es que no lo ha hecho, creándose así, por el momento, incertidumbre e inseguridad jurídica.

No parece, sin embargo, aventurado afirmar que, de no rectificarse en profundidad los criterios que hasta ahora se han mantenido, y a pesar del reforzamiento de las funciones de las Cámaras al que se ha procedido con dicha Ley (16), difícilmente la nueva regulación podrá superar -en caso de que se plantee- ese test de constitucionalidad. O, en última instancia, una vez asentado el criterio, ¿es que acaso cualquiera de los fines y funciones asignados o que pudiesen asignarse a las mismas, no podrán ser asumidos y gestionados directamente por la Administración?

(15) No obstante, la declaración de inconstitucionalidad de las bases cuarta y quinta de la Ley de 1911 significa, en realidad, que las mismas quedaron derogadas por la C.E., tal como se puntualiza, por lo demás, en el f.j. 10 *in fine* de la sentencia, aunque el alcance y efectos de la sentencia queden atemperados en el f.j. 12, al declararse que "...han de considerarse situaciones consolidadas no susceptibles de ser revisadas con fundamento en esta Sentencia, no sólo aquellas situaciones que hayan sido definitivamente decididas por resoluciones judiciales con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 de la LOTC), sino también, por exigencias del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 de la Constitución), todas aquellas otras que no hubieran sido impugnadas en la fecha de publicación de esta Sentencia, es decir, tanto los pagos ya efectuados de cuotas no recurridas, como las devengadas y aún no pagadas, que no estén pendientes de reclamación o recurso administrativo o judicial interpuestos dentro de plazo antes de dicha fecha, a partir de la cual esta Sentencia producirá todos los efectos que le son propios".

(16) *Vid.* arts. 2 y especialmente, arts. 3 y 4 sobre el Plan Cameral de Promoción de las Exportaciones.



El futuro de las COCIN, tal como aparecen actualmente configuradas, es por todo lo dicho muy incierto. Podrá y deberá, desde luego, debatirse sobre la conveniencia de reforzar las funciones de las Cámaras, conservando sustancialmente el vigente sistema de financiación, o, por el contrario, procediendo a la eliminación de la cuota obligatoria del llamado recurso cameral permanente. Incluso, cabrá valorar la oportunidad de seguir manteniendo este tipo de entidades o zanjar radicalmente la cuestión procediendo sin más a su eliminación, tal como ha sucedido con las Cámaras de la Propiedad Urbana. Las alternativas son varias y diversas y al legislador ha de corresponder una definición al respecto.

Lo más preocupante, sin embargo, es que con la doctrina de la STC 179/1994, esa decisión parece definitivamente prejuzgada. De este modo, que la clave del desenlace final termine radicando en una jurisprudencia que, de manera tan desmedida como inconsistente, ha encontrado en el derecho de asociación negativo un obstáculo insalvable para que el legislador pueda mantener, si así lo decide, un sistema de financiación obligatorio de las COCIN con cargo a los comerciantes, industriales y nautas, resulta, ciertamente, un exceso que, por ello mismo, llegado el caso, lógicamente hay que suponer será rectificado. Esperemos que sea así y el despropósito no se consume.

Madrid, octubre de 1994