

STC 225/2006, de 17 de julio. Recurso cameral permanente: adscripción obligatoria a las Cámaras. Liquidación de cuotas al socio por la actividad desarrollada a través de sociedades: improcedencia.

Juan Ignacio Moreno Fernández
Letrado del Tribunal Constitucional
Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario

I. DOCTRINA DEL TRIBUNAL

Aunque el Tribunal Constitucional admite la adscripción obligatoria a determinadas corporaciones públicas y, entre ellas, a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, sin embargo, lo hace como supuesto excepcional respecto del valor esencial de libertad (art. 1.1 CE) y, más concretamente, de la libertad de asociación (art. 22 CE), y, además, lo permite sólo en la medida en que la misma sea necesaria para la obtención de los fines de interés público que persigan dichas corporaciones (o dicho de otra manera, cuando no sea posible la consecución de aquellos fines sin recurrir a la adscripción obligatoria). Por esta razón, la STC 107/1996, de 12 de junio, dictada con relación a la adscripción obligatoria prevista en la Ley 3/1993, de 22 de marzo, básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, resolvió que no resultaba contraria al art. 22 CE la adscripción obligatoria a estas Cámaras, habida cuenta de la necesidad de la misma para la consecución de los fines que tienen atribuidos (STC 107/1996, de 12 de junio, FJ 10).

Hecha la precisión anterior y tras analizar los conceptos de elector, de actividad comercial y de actividades excluidas que derivan del art. 6 de la citada Ley 3/1993, el Tribunal Constitucional llega a la conclusión, desde la perspectiva del carácter excepcional de la adscripción obligatoria a estas Corporaciones de Derecho público (que, según apunta, debe llevar a una interpretación amplia –o al menos no restrictiva– de las actividades excluidas del pago del recurso cameral), de que el ejercicio de actividades profesionales por personas físicas a través de sociedades interpuestas no está sujeto al pago de las cuotas del recargo cameral permanente.

II. ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES

Sobre el contenido de derecho de asociación: SSTC 67/1985, de 24 de abril (*Federaciones Deportivas*); 115/1987, de 7 de julio (*Derechos y Libertades de los Extranjeros en España*); 123/1987, de 15 de julio (*Estatuto General de la Abogacía*); 218/1988, de 22 de noviembre (*Asociación «Círculo Mercantil»*); 89/1989, de 11 de mayo (*Colegios Profesionales*); 131/1989, de 17 de julio (*Colegio Oficial de Médicos*); 132/1989, de 18 de julio (*Cámaras Agrarias*); 244/1991, de 16 de diciembre (*Colegio de Huérfanos de la Dirección General de Policía*); 157/1992, de 22 de octubre (*Asociaciones Juveniles de Baleares*); 291/1993, de 18 de octubre (*Unión Democrática de Guardias Civiles*); 96/1994, de 21 de marzo (*Sociedad Cooperativa de Viviendas*); 113/1994, de 14 de abril (*Cámaras de la Propiedad Urbana*); 179/1994, de 16 de junio (*Cámaras de Comercio, Industria y Navegación*); 56/1995, de 6 de Marzo (*Partido Nacionalista Vasco*); 5/1996, de 16 de enero (*Colegios Oficiales de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria*); 107/1996, de 12 de junio (*Cámaras de Comercio, Industria y Navegación*); 173/1998, de 23 de julio (*Asociaciones del País Vasco*); 194/1998, de 1 de octubre (*Colegio de Profesores de Educación Física*); 22/1999, de 25 de febrero (*Cámaras Agrarias del País Vasco*); 104/1999, de 14 de junio

(Asociación «Disminuidos Físicos de Aragón»); 252/2000, de 30 de octubre (Asociación de Vecinos de «El Campello» y la de «Colonia Trinidad La Unión»); 90/2001, de 2 de abril (Asociación socio-cultural de jubilados, pensionistas y ex-empleados del grupo de empresas Ercros); 219/2001, de 31 de octubre (Hermandad de Personal Militar en Situación Ajena al Servicio Activo); 48/2003, de 12 de marzo (Partidos Políticos); 76/2003, de 23 de abril; 96/2003, de 22 de mayo; 108/2003, de 2 de junio; 120/2003, de 16 de junio; 149/2003, de 14 de julio; 162/2003, de 15 de septiembre; 183/2003, de 20 de octubre; 201/2003, de 10 de noviembre; 210/2003, de 1 de diciembre; 216/2003, de 1 de diciembre; 217/2003, de 1 de diciembre; 226/2003, de 15 de diciembre; 227/2003, de 15 de diciembre; 6/2005, de 17 de enero; 97/2005, de 18 de abril; 110/2005, de 9 de mayo; 134/2005, de 23 de mayo; 150/2005, de 6 de junio; 198/2005, de 18 de julio; 200/2005, de 18 de julio; y 201/2005, de 18 de julio (Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local); 85/2003, de 8 de mayo (Agrupación de electores Ametzak de Amezketa y otras); 5/2004, de 16 de enero (Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna); y 133/2006, de 27 de abril (sobre el contenido de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación).

Sobre la adscripción obligatoria a las Cámaras Oficiales: SSTC132/1989, de 18 de julio (Cámaras Agrarias); 113/1994, de 14 de abril (Cámaras de la Propiedad Urbana); 179/1994, de 16 de junio (Ley 29 de junio de 1911 de Bases para la reorganización de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación); 223/1994, de 18 de julio; 224/1994, de 18 de julio; 225/1994, de 18 de julio; 226/1994, de 18 de julio; 233/1994, de 20 de julio; y 284/1994, de 24 de octubre (adscripción obligatoria a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación); 107/1996, de 12 de junio (Ley 3/1993, de 22 de marzo, de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación); 124/1996, de 8 de julio; y 125/1996, de 8 de julio (no devolución de cuotas cuyas liquidaciones fuesen firmes); 33/2001, de 12 de febrero (liquidación del recargo cameral de 1993); 206/2001, de 22 de octubre (conflicto de competencias sobre la Ley 3/1993); 131/2006, de 27 de abril (Disposición transitoria tercera de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación); y 225/2006, de 17 de julio (adscripción a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de las sociedades de profesionales).

III. SUPUESTO DE HECHO

Al demandante de amparo, socio de dos entidades en transparencia fiscal («Análisis, Asesoramiento e Información, S.A.» y «Análisis Auditores, S.L.»), se le gira por Cámara de Comercio, Industria y Navegación una liquidación en concepto de recurso cameral permanente, en función de la base imponible correspondiente al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Esta liquidación, primero anulada por el Tribunal Económico-Administrativo, fue luego confirmada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, al entender que la condición de «elector» de las Cámaras viene dada por la concurrencia de dos circunstancias: una material, relativa al carácter comercial, industrial o naviero de la actividad económica ejercida; y otra formal, consistente en que la actividad desarrollada esté sujeta al Impuesto sobre Actividades Económicas.

Según lo anterior, sostiene el actor que la resolución judicial impugnada, además de lesionar el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley del art. 14 CE (por haber resuelto de forma diferente en supuestos iguales) y el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE (por la existencia de cosa juzgada), vulnera también la dimensión negativa del derecho de asociación (art. 22 CE), en la medida en que le considera elector de la Cámara Oficial de Comercio por la actividad que desarrolla a través de personas jurídicas; vulneración que es compartida por el Abogado del Estado quien sostiene que el órgano judicial ha efectuado una interpretación

restrictiva de las excepciones a la adscripción obligatoria previstas en la norma legal, forzando así la integración de las profesiones liberales en las Cámaras cuando realicen su actividad a través de sociedades, cuando el rasgo preponderantemente profesional de las sociedades de las que es socio debe primar a la hora de considerar su integración forzosa en la Cámara. No lo considera así, sin embargo, el Ministerio Fiscal para quien la queja planteada por el recurrente constituye una mera discrepancia, sin relevancia constitucional, sobre lo que debe entenderse por «profesiones liberales» a efectos de su no adscripción obligatoria a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.

IV. TIPO DE PROCEDIMIENTO

Aunque la Sentencia objeto de comentario no haga ninguna precisión al respecto, nos encontramos ante un recurso de amparo planteado por la vía del art. 44 LOTC (violaciones de derechos y libertades que tuvieran su objeto inmediato y directo en un acto u omisión de un órgano judicial), habida cuenta que todas las vulneraciones de derechos se imputan exclusivamente a la resolución judicial impugnada, concretamente, la de los derechos de asociación (por apreciar la adscripción obligatoria a la Cámara de Comercio en contra del criterio de la Administración), a la igualdad en la aplicación de la ley del art. 14 CE (por haber dictado el órgano judicial resoluciones contradictorias sobre el mismo objeto) y a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE (por existir cosa juzgada sobre el objeto procesal).

V. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

La Sentencia se estructura en cuatro Fundamentos Jurídicos, el *primero* de los cuales, como es habitual en todo tipo de Sentencias del Tribunal Constitucional, se utiliza única y exclusivamente para, de un lado, identificar el acto al que se le imputa la violación del derecho fundamental y, de otro, poner de manifiesto sucintamente las alegaciones de cada una de las partes intervinientes en el proceso (la parte actora, el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado).

El *segundo Fundamento Jurídico* se dedica para recordar de una manera sucinta la doctrina sentada en la Sentencia 107/1996, de 12 de junio, con relación a la adscripción obligatoria prevista en la Ley 3/1993, de 22 de marzo, básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación y, más concretamente, para subrayar «el carácter excepcional de la adscripción obligatoria» que, como excepción al valor superior de la libertad (art. 1.1.CE), «debe encontrar suficiente justificación».

El *Fundamento Jurídico tercero* examina el alcance del art. 6 de la Ley 3/1993 (que fija tanto la condición de elector como las actividades que atribuyen tal condición) y la interpretación que del mismo hace la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, para llegar a la conclusión de que, de conformidad con las excepciones previstas en el art. 6.2. de la Ley 2/1993 y en función del carácter excepcional de la adscripción forzosa a las Cámaras, debe realizarse una interpretación amplia, o al menos no restrictiva, de las actividades excluidas del pago del recurso cameral (entre las que se encuentran las profesiones liberales no incluidas expresamente), razón por la cual, dada la naturaleza profesional de la actividad realizada por el recurrente a través de las sociedades de las que era socio (actividad preponderantemente

profesional, se dice), concluye declarando la vulneración del derecho de asociación en su vertiente negativa, esto es, como derecho a no asociarse (art. 22 CE).

Finalmente, el *Fundamento Jurídico Cuarto* tras ratificar la conclusión de lesión del derecho fundamental de asociación del recurrente en amparo por la resolución judicial impugnada, proclama la falta de necesidad de entrar a analizar las restantes quejas aducidas en la demanda de amparo.

VI. COMENTARIO CRÍTICO

1. Ideas previas

Como dice GARCÍA MORILLO, el derecho de asociación es, en cierta forma, una prolongación de las libertades de pensamiento, expresión y reunión (los hombres que son libres para pensar y expresar sus pensamientos se reúnen para realizar colectivamente esa expresión y se asocian para defender conjuntamente las ideas que comparten) y una antesala de los derechos de participación (pues, en las democracias actuales, la participación política se canaliza preferentemente a través de formas específicas de asociaciones¹).

Se trata, pues, de la posibilidad de los ciudadanos de constituir agrupaciones con vocación de permanencia y carácter no lucrativo en orden a la consecución de fines específicos, diferenciándose, de un lado, de las reuniones, en que éstas son de duración limitada, y, de otro lado, de las sociedades mercantiles, en que éstas persiguen justamente una finalidad lucrativa. El derecho de asociación es un instrumento de participación, como lo demuestra las numerosas formas asociativas que la constitución ha venido a recoger, como son, los partidos políticos (art. 6), los sindicatos (arts. 7 y 28), las confesiones religiosas (art. 16), las asociaciones de consumidores y usuarios (art. 51), y las organizaciones profesionales (art. 52).

En este sentido, la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, del Derecho de Asociación, apunta en su Exposición de Motivos que el Comité Económico y Social de la Unión Europea en su Dictamen de 28 de enero de 1998 nos recuerda «la importancia que tienen las asociaciones para la conservación de la democracia. Las asociaciones permiten a los individuos reconocerse en sus convicciones, perseguir activamente sus ideales, cumplir tareas útiles, encontrar su puesto en la sociedad, hacerse oír, ejercer alguna influencia y provocar cambios. Al organizarse, los ciudadanos se dotan de medios más eficaces para hacer llegar su opinión sobre los diferentes problemas de la sociedad a quienes toman decisiones políticas. Fortalecer las estructuras democráticas en la sociedad, revierte en el fortalecimiento de todas las instituciones democráticas y contribuye a la preservación de la diversidad cultural».

2. Regulación

Al tratarse de un derecho fundamental, de conformidad con el art. 81.1 CE, su regulación debe realizarse mediante ley orgánica. La reserva de ley orgánica que

¹ Joaquín GARCÍA MORILLO, “Los derechos políticos: el derecho de reunión; el derecho asociación”, en AA.VV., *Derecho Constitucional*, Vol. I, 4ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pág. 306.

opera en esta materia se extiende, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, a la regulación de «los aspectos esenciales del contenido del derecho», como son la titularidad, las facultades elementales que integran el derecho en sus varias vertientes, el alcance del mismo en las relaciones *inter privados*, las garantías fundamentales necesarias para preservarlo frente a las injerencias de los poderes públicos y la determinación de los límites que, en atención al contenido esencial de otros derechos y libertades constitucionalmente reconocidos, puedan establecerse para determinar las asociaciones constitucionalmente proscritas (las ilegales, las secretas y las de carácter paramilitar), así como los límites al derecho de asociación de determinados grupos de personas (militares, jueces, etc.) [SSTC 101/1991, de 13 de mayo, FJ 2; 173/1998, de 23 de julio, FJ 8; y 133/2006, de 27 de abril, FJ 2].

El art. 22 CE contiene una garantía que podríamos denominar común, cuyo contenido esencial viene regulado en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación; es decir, el derecho de asociación al que hace referencia aquel precepto constitucional se refiere a un género -la asociación- dentro del que caben modalidades específicas, a algunas de las cuales también atribuye el Texto Constitucional relevancia como, por ejemplo, a los partidos políticos (art. 6), a los sindicatos (arts. 7 y 28), a las asociaciones empresariales (art. 7), a las confesiones religiosas (art. 16), a las asociaciones de consumidores y usuarios (art. 51) o a las organizaciones profesionales (art. 52)².

La Ley Orgánica 1/2002 se aplica únicamente a las asociaciones no lucrativas que no estén sometidas a un régimen asociativo específico, con lo cual, no quedan comprendidos en el ámbito de esa ley los partidos políticos, los sindicatos y organizaciones empresariales, las iglesias, confesiones y comunidades religiosas, las federaciones deportivas españolas, las asociaciones de consumidores y usuarios, así como cualesquiera otras reguladas por leyes especiales. Igualmente se excluyen las comunidades de bienes y propietarios y las entidades que se rijan por las disposiciones relativas al contrato de sociedad, cooperativas y mutualidades, así como las uniones temporales de empresas y las agrupaciones de interés económico (art. 1).

Pues bien, se rigen por su legislación específica, por ejemplo, las fundaciones (*Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones*), los partidos políticos (*Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos*), los sindicatos (*Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical*), las organizaciones empresariales (*Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical*), la Iglesia Católica (*Acuerdos con la Santa Sede de 1979*), las confesiones y comunidades

² Debe señalarse que la reserva de la Ley Orgánica a que hace alude el art. 81.1 CE en orden «al desarrollo de los derechos fundamentales» se refiere a la Ley que desarrolle el derecho fundamental de asociación en cuanto tal, pero no excluye la posibilidad de que las leyes ordinarias incidan en la regulación de tipos específicos de asociaciones, siempre que respeten el desarrollo efectuado en la Ley Orgánica (STC 67/1985, de 24 de mayo, FJ 4). Pues bien, no ha sido sino hasta el año 2002 cuando se ha producido la regulación por Ley Orgánica del ejercicio de este derecho, lo que ha provocado que durante todo este tiempo hubiese sobrevivido -de forma parcial- la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, con la única modificación de su art. 4 por la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General.

religiosas (*Leyes 24/1992, 25/1992 y 26/1992, de 10 de noviembre, que aprueban los Acuerdos de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, con la Federación de Comunidades Israelitas de España y con la Comisión Islámica de España*), las entidades deportivas (*Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte*), las asociaciones de consumidores y usuarios (*Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*), las comunidades de bienes y propietarios (*arts. 392 a 406 del Código Civil y Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal*), las entidades que se rijan por las disposiciones relativas al contrato de sociedad (*arts. 1665 a a 1708 del Código Civil*), las cooperativas (*Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas*), las mutualidades (*Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de Seguros Privados*), las uniones temporales de empresas y las agrupaciones de interés económico (*Ley 18/1982, de 26 de mayo, sobre Régimen Fiscal de Agrupaciones y Uniones Temporales de Empresas y de las Sociedades de Desarrollo Industrial Regional y Ley 12/1991, de 29 de abril, de Agrupaciones de Interés Económico*), los Colegios Profesionales (*Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales*), las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación (*Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación*), las Organizaciones no gubernamentales de desarrollo –ONGD- (*Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo*), así como cualesquiera otras reguladas por leyes especiales.

Más concretamente y con relación al tema que nos ocupa, es la Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación (en lo sucesivo, LCOCIN), la que da cobertura normativa a este tipo de corporaciones de Derecho público de base asociativa, fijando sus fines y atribuyéndoles sus funciones. Las Cámaras representan una manifestación especial o peculiar del derecho de asociación en tanto que se dirigen no sólo a la salvaguarda de «intereses privados» mediante la prestación de servicios a la empresas (art. 1.1 LCOCIN), sino también a la consecución de fines esencialmente públicos a través de la representación, promoción y defensa de los intereses generales del comercio, la industria y la navegación (art. 1.2 LCOCIN), además de configurarse como órganos consultivos y de colaboración con las Administrativas Públicas (arts. 1.1 LCOCIN). En efecto, basta con acudir al art. 2 LCOCIN para comprobar cómo aparte de las actividades que contribuyan a la defensa, apoyo o fomento del comercio, la industria y la navegación (art. 2.3), se les atribuye a las Cámaras un buen número de funciones público-administrativas, tales como expedir certificados de origen [art. 2.1.a)], proponer al Gobierno reformas o medidas para el fomento del comercio, de la industria o de la navegación [art. 2.1.c)], desarrollar actividades de apoyo y estímulo del comercio exterior [art. 2.1.e)], tramitar los programas públicos de ayudas a las empresas [art. 2.1.g)], desempeñar funciones de arbitraje mercantil, nacional e internacional [art. 2.1.i)], promover y cooperar en la organización de ferias y exposiciones [art. 2.2.b)], crear y administrar lonjas de contratación y bolsas de subcontratación [art. 2.2.e)], informar sobre proyectos de normas autonómicas que afecten a los intereses generales del comercio, la industria o la navegación [art. 2.2.f)], colaborar con las Administraciones informando los estudios, trabajos y acciones que se realicen sobre la ordenación del territorio y localización industrial y comercial [art. 2.2.h)], etc.

3. Contenido esencial

El derecho de asociación está configurado como una de las libertades públicas capitales de la persona al asentarse, justamente como presupuesto, en la libertad, y viene a garantizar un ámbito de autonomía personal y, por tanto, también el ejercicio con pleno poder de autodeterminación de las facultades que componen esa específica manifestación de la libertad (STC 244/1991, de 16 de diciembre, FJ 2).

Su contenido esencial, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, se manifiesta en cuatro dimensiones o facetas complementarias, dos desde el punto de vista externo y otras dos, desde el interno. Desde el punto de vista externo el derecho de asociación tiene una *vertiente positiva* que habilita tanto a la creación de asociaciones como a la adscripción a las ya creadas, para el cual la Constitución exige un único requisito, inscribirse en un Registro (art. 22.3 CE), pero sólo a los efectos de publicidad. Eso sí, la inscripción (cumplimentados los requisitos legales: acta de constitución, fines, etc) será automática, sin que la Administración tenga el derecho a entrar a valorar sobre la licitud de la asociación (la labor del Registro es de mera verificación, que no de apreciación de lo que es más idóneo); y una *vertiente negativa* concretada en la libertad de no asociarse y de dejar de pertenecer a las mismas. Y desde un punto de vista interno el derecho de asociación atribuye, de un lado y a las asociaciones, la libertad de organización y funcionamiento internos sin injerencias públicas, lo que les habilita, dentro de la configuración esencial que el legislador haya efectuado de este derecho, a regular estatutariamente las causas y el procedimiento para la admisión y expulsión de socios (STC 218/1988, de 22 de noviembre, FJ 2), quienes quedan obligados a someterse a las reglas estatutarias fijadas por la Asociación (STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 4); y, de otro lado y a los individuos, una serie de facultades frente a las propias asociaciones a las que puedan pertenecer o frente a las que pretendan incorporarse (SSTC 56/1995, de 6 de marzo, FJ 3; y 104/1999, de 14 de junio, FJ 4).

En suma, el derecho de asociación tiene cuatro dimensiones o facetas complementarias: la libertad de creación de asociaciones y de adscripción a las ya creadas; la libertad de no asociarse y de dejar de pertenecer a las mismas; la libertad de organización y funcionamiento interno sin injerencias públicas; y la existencia de un haz de facultades de los individuos frente a las asociaciones (SSTC 218/1988, de 22 de noviembre, FJ 2; y 104/1999, de 14 de junio, FJ 4).

4. Límites

Si el apartado 2º del art. 22 CE califica como «ilegales» las asociaciones «que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito», el apartado 5º de esa misma disposición prohíbe expresamente «las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar».

Ahora bien, no olvidemos que el Registro de asociaciones no puede negar la inscripción de una asociación aun cuando aparentemente incurran en una de las prohibiciones legales, pues no le corresponde hacer un juicio de valor sobre la legalidad de la asociación, por ser ésta una función estrictamente jurisdiccional, en la medida en que el art. 22.4 CE dispone textualmente que las asociaciones «sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada». El Registro debe limitarse, pues, a la comprobación del cumplimiento de

los requisitos formales.

5. Las Cámaras como supuestos especiales de asociacionismo y la evolución de la doctrina constitucional: las Cámaras Agrarias, las Cámaras de la Propiedad Urbana y las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación

Las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación son entes de base asociativa, representativas de intereses públicos y privados, que se configuran como Corporaciones de Derecho Público; es decir, se trata de «entes asociativos o fundacionales, de carácter social, y con relevancia pública» fruto de «la interpenetración de lo público y lo privado», que cumplen fines de relevancia constitucional o de interés general (STC 18/1984, de 7 de febrero, FJ 3). En suma, son entes que se constituyen para el «cumplimiento de fines que se consideran de interés público» (STC 132/1989, de 18 de julio, FJ 6), respecto de los cuales no cabe excluir la adscripción obligatoria «de todos los integrantes de un sector social concreto, cuando esa adscripción sea necesaria para la consecución de los efectos perseguidos» (STC 132/1989, de 18 de julio, FJ 7). Por tanto, «el criterio para determinar la aceptabilidad de la adscripción obligatoria a una corporación es el de que tal adscripción forzosa esté justificada por la naturaleza de los fines perseguidos, de forma que la integración forzosa resultase necesaria para el cumplimiento de fines relevantes de interés general» (STC 132/1989, de 18 de julio, FJ 8).

Sobre la anterior idea el Tribunal Constitucional llegó a la conclusión de que la adscripción obligatoria a las *Cámaras Agrarias* era contraria a la vertiente negativa del derecho de asociación por dos razones: en primer lugar, porque «en el sector agrario existen organizaciones profesionales de carácter asociativo y de libre creación, que persiguen la defensa de los intereses económicos de los profesionales agrarios, y cuya actuación pudiera verse negativamente afectada por la existencia de organismos corporativos de afiliación obligatoria para esos profesionales»; y en segundo lugar, porque las funciones que se asignan a las Cámaras son, bien de prestación de servicios de información, de ejercicio de competencias administrativas que se les delegue, de fomento, de representación y defensa procesal de intereses generales agrarios y de consulta y colaboración, ninguna de las cuales «justifica la necesidad de la adscripción obligatoria en cuanto que pudieran ser ejercidas mediante técnicas que incidieran menos en la libertad negativa de asociación de los profesionales del sector agrario» (STC 132/1989, de 18 de julio, FJ 8).

La anterior doctrina se trasladó posteriormente a la adscripción obligatoria a las *Cámaras de la Propiedad Urbana*, respecto de las cuales el Tribunal Constitucional afirmó, en primer lugar, la inexistencia de «un fundamento constitucional, directo o indirecto, en estas corporaciones de derecho público», que «no pueden ampararse en el art. 36 CE, al no tratarse de Colegios Profesionales, ni en el art. 52 CE, que se refiere exclusivamente a “organizaciones profesionales”», dentro de las cuales resulta imposible dar cabida a la propiedad urbana» (STC 113/1994, de 14 de abril, FJ 16); y, en segundo lugar, y con relación a sus funciones –las cuales difícilmente pueden calificarse como «públicas» o «generales» (la protección, defensa y representación de la propiedad urbana; la promoción, conservación, estudio y difusión de la propiedad urbana; el establecimiento y gestión de servicios en beneficio del sector; y la colaboración con la Administración Pública en cuanto al ejercicio de sus funciones que afecten al propio sector)-, subraya «la insuficiencia de las mismas, por muy

respetables que éstas sean, para servir de fundamento a la estructuración de los intereses de este sector económico en forma de Corporación de Derecho público de adscripción y sostenimiento obligatorio» (STC 113/1994, de 14 de abril, FJ 17). Es decir, la adscripción forzosa a esas Corporaciones públicas no encontraba «una base directa o indirecta en los mandatos constitucionales» (STC 179/1994, de 16 de junio, FJ 11).

Posteriormente, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional, como ya no podía ser de otra manera debido a las funciones ejercidas, la adscripción obligatoria a las *Cámaras de Comercio, Industria y Navegación*, en la regulación dada por la Ley de 29 de junio de 1911, pues aunque reconoce que la adscripción de los comerciantes, industriales y nautas a las Cámaras de Comercio como electores «no vulnera el derecho de asociación en su vertiente positiva o externa», en la medida en que «no supone obstáculo alguno a la libertad de dichos profesionales para constituir cualesquiera otras asociaciones privadas surgidas de la libre iniciativa de los mismos» (STC 179/1994, de 16 de junio, FJ 10), sin embargo, los fines atribuidos a las citadas Cámaras carecen de una «suficiente justificación» que legitime la adscripción obligatoria a las mismas. En efecto, la justificación de la citada adscripción obligatoria no «es posible encontrarla en las disposiciones constitucionales» (ni en el art 36 ni el art. 52 CE), pero tampoco en «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» (STC 179/1994, de 16 de junio, FJ 10). En efecto, apunta el Tribunal Constitucional a este respecto que «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», a cuyo fin, se le encomiendan una serie de funciones, a la vista de las cuales concluye 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»³, pues «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», pero ello «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», razón por la cual, «[l]a 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». En suma, «[s]e trata, pues, de intereses sectoriales que, en principio, no justifican la obligatoriedad de este tipo de corporaciones» (STC 179/1994, de 16 de junio, FJ 10).

³ Según reconocía el propio Tribunal Constitucional en la Sentencia citada, 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 (entre las que se encontraban, por ejemplo, las de arbitraje en cuestiones de naturaleza mercantil, las de apoyo y estímulo a la exportación, las de expedir certificados de origen y demás certificaciones y documentos relacionados con el tráfico mercantil nacional e internacional, las de colaboración en el mantenimiento del normal desarrollo del tráfico mercantil o las de creación y administración de lonjas de contratación y bolsas de subcontratación y similares), a las que había que añadir las funciones consultivas enumeradas en el art. 2 y las definidas en los arts. 4 (por delegación de la Administración) y 5 (por ejemplo, la llevanza de un censo público de empresas).

Poco tiempo después el Tribunal Constitucional tuvo nuevamente la oportunidad de pronunciarse sobre el problema de la adscripción obligatoria a las Cámaras, pero esta vez desde la perspectiva de la nueva Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, que les atribuye idénticas funciones a las que venían desempeñando de acuerdo con la anterior normativa –la Ley de Bases de 1911 y su Reglamento de desarrollo-, por lo que la solución a adoptar se presentaba como previsible. Sorprendentemente el Tribunal desestimó la cuestión planteada al considerar, esta vez, que las funciones atribuidas a estas Corporaciones de Derecho público –recordemos, las mismas que habían llevado a considerar la falta de legitimidad de la adscripción obligatoria en la STC 179/1994- sí justificaban la citada adscripción obligatoria. Insistiendo una vez más el Tribunal en que la adscripción obligatoria «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» (STC 107/1996, de 12 de junio, FJ 2), precisa posteriormente que, de la doctrina dictada hasta ese momento en relación con las Cámaras se puede concluir «que la atribución de funciones públicas, en principio, puede justificar la afiliación forzosa» (STC 107/1996, de 12 de junio, FJ 3) y las funciones que la Ley 3/1993 les atribuye tienen una «clara relevancia constitucional» en la medida que contribuyen a conseguir la eficacia de la actuación de la Administración (art. 103.1 CE), la colaboración con el Gobierno (en línea con las organizaciones profesionales a que alude el art. 131.2 CE), la realización del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), el cumplimiento del art. 40.2 CE, la promoción del trabajo (art. 35.1 CE), el desarrollo de la economía de mercado (art. 38 CE), la aspiración al pleno empleo (art. 40.1 CE), la fluidez de la tutela de los Jueces y Tribunales (art. 24 CE) y, por si ello no fuera suficiente, la participación ciudadana que con carácter general reclaman los arts. 9.2 CE y 105.a), ambos de la CE. En suma, «las funciones de carácter público-administrativo que la Ley 3/1993 encomienda a las Cámaras, por su atribución legal, concreción, obligatoriedad, garantías de Derecho Público y relevancia constitucional, resultarían suficientes para justificar la adscripción forzosa, aun en la debilitada forma que implica la condición de “elector”» (STC 107/1996, de 12 de junio, FJ 4).

Es decir, en poco menos de dos años (desde la STC 179/1994 a la STC 107/1996) las funciones atribuidas a las Cámaras, las mismas funciones, habían pasado de ser meros «intereses sectoriales» [que aunque «importantes» o «jurídicamente relevantes» no podían calificarse como «intereses públicos o generales» que justificasen una adscripción obligatoria a las Cámaras (STC 179/1994, de 16 de junio, FJ 10)], a tener una «relevancia constitucional» que legitimaba esa adscripción obligatoria (STC 107/1996, de 12 de junio, FJ 4).

6. La actividad desarrollada como elemento determinante de la adscripción obligatoria a las Cámaras

La naturaleza mixta de estas corporaciones en cuanto a los fines que desarrollan (públicos y privados) impone la adscripción obligatoria de todos aquellos electores –personas naturales o jurídicas- que ejerzan actividades comerciales, industriales o navieras en territorio nacional, a las que atribuye la condición de «electores» (art. 6.1 LCOCIN). Para concretar el concepto de actividad «comercial»,

«industrial» y «naviera», la norma legal atribuye tal condición a las ejercidas por cuenta propia (en comisión o en agencia) «en el sector extractivo, industrial, de la construcción, comercial, de los servicios, singularmente de la hostelería, transporte, comunicaciones, ahorro, financieros, seguros, alquileres, espectáculos, juegos, actividades artísticas, así como los relativos a gestoría, intermediación, representación o consignación en el comercio, tasaciones y liquidaciones de todas clases, y los correspondientes a agencias inmobiliarias, de la propiedad industrial, de valores negociables, de seguros y de créditos» (art. 6.2 LCOCIN, párrafo primero). Sólo quedan excluidas «las actividades agrícolas, ganaderas y pesqueras de carácter primario y los servicios de Agentes y Corredores de Seguros que sean personas físicas así como los correspondientes a profesionales liberales no incluidas expresamente en el párrafo anterior» (art. 6.2 LCOCIN, párrafo segundo). Y para terminar de delimitar el concepto de «actividad» la norma legal establece que «[s]e entenderá que una persona natural o jurídica ejerce una actividad cuando por esta razón quede sujeta al Impuesto sobre Actividades Económicas o tributo que lo sustituya» (art. 6.3 LCOCIN).

Por otra parte, conforme a la normativa del Impuesto sobre Actividades Económicas, son actividades económicas las «empresariales, profesionales y artísticas» (art. 78.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, texto refundido de la Ley de Haciendas Locales; en lo sucesivo, LHL), siendo actividades empresariales las «ganaderas, cuando tengan carácter independiente, las mineras, industriales, comerciales y de servicios» (art. 78.2 LHL). No tienen, sin embargo, la consideración de actividades empresariales «las actividades agrícolas, las ganaderas dependientes, las forestales y las pesqueras, no constituyendo hecho imponible ninguna de ellas» (art. 78.2 LHL). Por su parte, las tarifas del IAE (Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre) se dividen en tres Secciones:

* *Sección 1ª*: actividades empresariales, industriales, comerciales, de servicios y mineras. Esta sección se divide, a su vez, en 10 divisiones: Ganadería independiente (división 0); Energía y agua (división 1); Extracción y transformación de minerales no energéticos y productos derivados, industria y química (división 2); Industrias transformadoras de los metales, mecánica de precisión (división 3); Otras industrias manufactureras (división 4); Construcción (división 5); Comercio, restaurantes y hospedaje. Reparaciones (división 6); Transporte y comunicaciones (división 7); Instituciones financieras, seguros, servicios prestados a las empresas y alquileres (división 8); y Otros servicios (división 9). En la división 8ª se encuentran los servicios prestados por las instituciones financieras (agrupación 81), seguros (agrupación 82), auxiliares financieros y de seguros, y actividades inmobiliarias (agrupación 83), *servicios prestados a empresas, tales como los jurídicos, financieros y contables -que incluyen la contabilidad, teneduría de libros, censura de cuentas, auditoría, materia fiscal, económica y financiera, así como otros servicios independientes de asesoría fiscal y contable-*, publicidad, relaciones públicas y similares, estudios de mercado, gestión de cobros, traducción o gestión administrativa (agrupación 84), alquiler de bienes muebles (agrupación 85) y alquiler de bienes inmuebles (agrupación 86).

* *Sección 2ª*: actividades profesionales. Esta sección se divide también, a

su vez, en 10 divisiones. El apartado 2º de la Regla 3ª de la Instrucción del Impuesto (Anexo II del Real Decreto Legislativo 1175/1990) señala respecto de las actividades profesionales, que sólo tendrán esta consideración cuando se ejerzan por personas físicas, y no así cuando se ejerzan por personas jurídicas o por entidades sin personalidad jurídica, en cuyo caso, tributarán por la Sección 1ª (fundamentalmente, por la División 8ª que acoge la prestación de servicios por empresas).

* *Sección 3ª: actividades artísticas.*

De la regulación anterior se puede afirmar que cuando el art. 6.2 LCOCIN excluye de la condición de elector de las Cámaras Oficiales a quienes ejercen profesiones liberales, se está refiriendo única y exclusivamente a las personas físicas que desarrollan tales actividades (por ejemplo, abogados, procuradores, auditores, médicos, veterinarios, etc), pues desde el momento que una persona física articula el ejercicio de una actividad a través de una sociedad o ente sin personalidad, la sociedad o entidad deja de ejercer una profesión liberal para pasar a desarrollar una actividad comercial de servicios. Los profesionales independientes no quedan adscritos a las Cámaras por la propia naturaleza de su actividad, mientras que las sociedades dedicadas a la prestación de servicios profesionales sí lo hacen porque no ejercen profesiones (la abogacía la ejerce el abogado y la medicina el médico, es decir, será el socio el que ejerce la profesión liberal pero nunca la sociedad), sino actividades comerciales.

8. La STC 225/2006, de 17 de julio

Aunque no es fácil averiguar de la letra de la Sentencia objeto de comentario la situación de hecho que ha provocado el recurso de amparo finalmente estimado, todo parece indicar que la situación a la que se le imputa la lesión del derecho fundamental de asociación es a la liquidación girada por la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid por la actividad que desarrolla el recurrente a través de las sociedades de las que es propietario, primero anulada por el TEAR de Madrid y luego confirmada por la Sentencia impugnada que es, a fin de cuentas, la que consagra la vulneración. Ciertamente, si la liquidación impugnada fuese la que, en su caso, se pudiera girar a las sociedades a través de las cuales actúa el profesional⁴, ningún reproche cabría hacerle desde un punto de vista constitucional, habida cuenta que las sociedades, como se ha dicho, desarrollan una actividad comercial, de prestación de servicios, de aquellos a los que se refiere la Agrupación 84 de la División 8ª de la Sección 1ª de las tarifas del IAE. En efecto, si la primera de las sociedades de las que era propietario el recurrente tenía por objeto social «la prestación, con medios propios y ajenos, de servicios profesionales de asesoramiento y apoyo a la gestión sobre materias tributarias, financieras, económicas y jurídicas», la segunda se dedicada a «la

⁴ El sometimiento de las sociedades instrumentales al régimen de «transparencia fiscal» es inocuo a los efectos del caso, pues este régimen, como es bien sabido, se aplica, entre otros supuestos, a las sociedades en las que más del 75 por 100 de sus ingresos procedan del ejercicio de actividades profesionales (y que estén controladas en más de un 50 por 100 por socios personas físicas) y consistía –en el ejercicio al que se refiere la Sentencia, a saber, el de 1995- en imputar al socio tanto las bases imponibles positivas obtenidas por la sociedad transparente, así como las deducciones y bonificaciones en la cuota, los pagos fraccionados y la cuota satisfecha por la sociedad transparente por el propio Impuesto sobre el Sociedades (art. 75.2 de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades, en la redacción entonces vigente).

prestación, con medios propios o ajenos, de servicios de auditoría de cuentas», así como a la «la realización de cualquier otro trabajo de consultoría, análisis, revisión o verificación de documentación contable, económica, financiera o fiscal».

Ahora bien, si la situación que provoca el recurso de amparo es –según parece- una liquidación girada al socio –profesional- por los servicios prestados a través de las citadas sociedades, no cabe sino reconocer lo acertado de la Sentencia comentada, dada la efectiva lesión del derecho de asociación del socio –en su vertiente negativa-, al que se adscribe indebidamente a la Cámara de Comercio, cuando de la propia normativa se deduce clara y tajantemente su falta de condición de «elector». No es admisible, como hizo el TSJ de Madrid, efectuar una interpretación tan amplia de la condición de elector que lleve a los socios de entidades jurídicas a tributar por las actividades que desarrollan éstas, cuando existe una clara y manifiesta separación de ámbitos: de un lado, la persona jurídica que realiza una actividad comercial (de prestación de servicios profesionales), elector de la Cámara de Comercio; y, de otro, la persona física que desarrolla su actividad en la sociedad, de la que percibirá un sueldo (como trabajador por cuenta ajena) o un dividendo (como socio), o ambas cosas, pero que en modo alguno adquiere la condición de elector por una actividad que jurídicamente la desarrolla la entidad. De admitirse lo contrario, esto es, de admitirse las tesis del TSJ de Madrid, al empresario que ejerce una actividad comercial bajo una forma societaria (por ejemplo, despacho de pan), habría que girarle dos liquidaciones: una, por la sociedad; y otra, por el ejercicio de su actividad a través de la sociedad.

VII. RELEVANCIA JURÍDICA

La STC 225/2006 no sólo acierta en el resultado sino que sienta una importante doctrina con relación al ejercicio de actividades profesionales instrumentado a través de sociedades, desde el momento que impide que se puedan tratar como ámbitos separados, al socio profesional y a la sociedad a través de las cuales presta sus servicios, pues desde el momento que hay un empresario social, la persona individual no es quien aparece en el mercado frente a terceros, razón por la cual, si es la persona jurídica la que ejerce la actividad económica, sólo ella es la que puede tener la condición de elector de una Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación (en el caso de Madrid, Cámara Oficial de Comercio e Industria).

VIII. BIBLIOGRAFÍA

BANACLOCHE, Julio: *“El recurso cameral: Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de junio de 1996”*, Revista Impuestos, núm. 14, 1996.

CAZORLA PRIETO, Luis María: *“La constitucionalidad de la adscripción obligatoria a las cámaras de comercio, industria y navegación por el principio de la deferencia hacia el legislador (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 107/1996, de 12 de junio de 1996)”*, Actualidad Jurídica Aranzadi, núm. 260, 1996.

FANLO LORAS, Antonio: *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales: la administración corporativa en la jurisprudencia constitucional*, 1ª ed., Civitas, Madrid, 1992.

GUERRERO ZAPLANA, José: *“Comentario sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional número 107/1996, de 12 de junio, sobre la adscripción obligatoria a las Cámaras de Comercio y su relación con otras sentencias del mismo Tribunal referidas a la adscripción a otros entes de carácter corporativo”*, Actualidad Administrativa, núm. 10, 1998.

REQUEJO PAGÉS, Juan Luis: *“Normas programáticas y jurisdicción constitucional. El peligro de la desjuridificación de las normas constitucionales. STC 107/1996”*, Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, núm. 10, 1997.

TORNOS MAS, Joaquín: *“La Sentencia del Tribunal Constitucional 107/1996, de 12 de junio, relativa a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación”*, en Revista Jurídica de Catalunya, núm. 1, 1997.