

En suma, la Sentencia de la cual discrepo hubiera debido, a mi entender, amparar al demandante y reconocerle el derecho a que le fuera aplicada retroactivamente la Ley Orgánica 3/1989, por estar comprendida tal retroactividad en el principio de legalidad penal proclamado en el art. 25.1 de la Constitución, anulando la Sentencia impugnada y reponiendo las actuaciones al momento inmediatamente posterior a la vista para que se dictare otra nueva.

Madrid, a diez de junio de mil novecientos noventa y cuatro.—Rafael de Mendizábal Allende.—Firmado y rubricado.

**16039** Pleno. Sentencia 178/1994, de 16 de junio de 1994. Recursos de inconstitucionalidad, 2.255/1990 y 2.283/1990 (acumulados). Promovidos, respectivamente, por el Gobierno de la Xunta de Galicia y por 79 Diputados del Grupo Parlamentario Popular, contra la Disposición final décima de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990. Votos particulares.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 2.255 y 2.283/90, interpuestos, respectivamente, por el Gobierno de la Xunta de Galicia y por don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, como Comisionado de otros 78 Diputados más del Grupo Parlamentario Popular, contra la Disposición final décima de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990. Han sido partes el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, el Congreso de los Diputados y el Senado, representados por sus respectivos Letrados. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro Cruz Villalón quien expresa el parecer de este Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el 27 de septiembre de 1990, el Letrado de la Junta de Galicia, en nombre y representación del Gobierno de la Comunidad Autónoma, interpone recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición final décima de la Ley 4/1990 de Presupuestos Generales del Estado para 1990. Considera la Junta de Galicia que la supresión de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana como Corporaciones de Derecho Público que opera la Disposición final impugnada deja sin contenido la competencia autonómica ex art. 27.1.29 del Estatuto de Autonomía (en adelante, E.A.G.).

El Letrado de la Junta de Galicia comienza señalando que antes de la Ley 4/1990, cuya Disposición final décima se impugna, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988 había suprimido la exacción parafiscal de la cuota de la Cámara de la Propiedad Urbana. Un año después, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989 suprimió la incorporación obligatoria a las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana.

Los títulos de intervención estatal relacionados con las Cámaras de la Propiedad Urbana vienen fundamentalmente referidos a las materias núms. 10, 13 y 18 del art. 149.1 C.E. Tal y como ha dicho este Tribunal (SSTC 5/1981 y 139/1989), no cabe excluir la intervención de los poderes públicos en este ámbito para el cumplimiento de fines que aquellos consideren de interés público. Ahora bien, lo que se cuestiona no es la habilitación del Estado para el cumplimiento de sus fines, sino para la supresión de las Cámaras, cuando, por virtud de la asunción estatutaria, ya habían desaparecido del ámbito de la potestad estatal, es decir, del terreno de su competencia.

La Comunidad Autónoma de Galicia había asumido la competencia exclusiva en la materia, «sin perjuicio de lo que dispone el art. 149 C.E.»; por consiguiente, esta Comunidad Autónoma ha venido a sustituir al Estado —sucesión entre entes públicos— en la intervención en este ámbito para el cumplimiento de fines que se consideren de interés público. Desde esta perspectiva, el art. 149.1.18 C.E. no permite ni autoriza al Estado a llevar a efecto la supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana por cuanto esta supresión deja vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad Autónoma, la cual debe situarse en el título del art. 27 del Estatuto, así como en el art. 28, referido a la potestad de organización propia de la Comunidad Autónoma.

Según el Letrado de la Junta de Galicia la supresión, como Corporaciones de Derecho Público, de las Cámaras de la Propiedad Urbana cercena las competencias autonómicas gallegas por las razones siguientes: a) una decisión semejante es contraria a la garantía institucional de las Cámaras de la Propiedad Urbana; b) dicha supresión es igualmente contraria a la naturaleza mixta —pública y privada— de estas Corporaciones; c) la decisión estatal de suprimir las Cámaras de la Propiedad Urbana que se integran en la estructura organizativa de la Junta de Galicia invade la competencia autonómica sobre autoorganización, tanto en el plano político (art. 27.1 E.A.G.) como en el ámbito de su Administración pública (art. 28.1 E.A.G.); d) la Disposición impugnada resulta contraria al Real Decreto 2577/1983, de 25 de agosto, sobre traspaso de funciones a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana. En virtud de este Decreto se transfirió a la Comunidad Autónoma de Galicia la titularidad de las funciones de la Administración del Estado sobre las Cámaras de Propiedad Urbana. Pues bien, con la Disposición impugnada el Estado se ha desahogado de la competencia que simultáneamente ha sido asumida por la Comunidad Autónoma de Galicia.

Finalmente, el Letrado de la Junta de Galicia denuncia la inconstitucionalidad del apartado 2 b) de la Disposición final décima de la Ley 4/1990 argumentando que, negado el carácter de Administraciones Públicas a las Cámaras de la Propiedad Urbana, el Estado no podría disponer de su patrimonio ni regular la situación de su personal, so pena de incurrir en una expropiación irregular —quizá ilegal— que se aproxima mucho a una confiscación. La inconstitucionalidad denunciada deriva de que se suprimen las Cámaras que están bajo la tutela de la Comunidad Autónoma de Galicia, violando el art. 27.29 E.A.G., y se dispone del régimen organizativo de la propia Admi-

nistración autonómica y de su función pública, lo que comporta la vulneración de la competencia residenciada en el art. 28.1 E.A.G.

Obviamente, arguye el Letrado de la Comunidad Autónoma, conferido el carácter básico a la Disposición final décima de la Ley de Presupuestos para 1990, no tendría tal carácter de básico el Real Decreto de desarrollo. A este respecto, la más reciente jurisprudencia constitucional ha recordado la exigencia de rango legal para fijar las normas básicas, así como el carácter excepcional que tiene la habilitación de una ley básica a un reglamento. Bien se evidencia con la lectura del apartado 2.a) de la Disposición final impugnada que en la misma no se establecen las determinaciones que habrá de contener el Real Decreto, sino que se delega en el Gobierno tal facultad.

La irregularidad constitucional se acrecienta, concluye el Letrado de la Comunidad Autónoma recurrente, si tomamos en consideración que la Ley de Presupuestos no es el instrumento adecuado para regular la materia que nos ocupa, y sólo se utiliza como mecanismo interpuesto para facultar al Gobierno central y conferirle una habilitación para dictar bases por medio de Real Decreto.

En atención a todo lo expuesto la Junta de Galicia suplica que se dicte Sentencia por la que se declare inconstitucional y, por tanto, nula la Disposición impugnada.

2. Por providencia de 15 de octubre de 1990, la Sección acuerda admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda, conforme dispone el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia, y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

3. Por escrito presentado en el registro de este Tribunal el 26 de octubre de 1990, el Congreso de los Diputados comunica al Tribunal que, aun cuando no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones, pone a disposición del mismo las actuaciones de la Cámara que pueda precisar.

4. Por escrito que tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el 5 de noviembre de 1990, el Senado ruega que se le tenga por personado en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. En el «Boletín Oficial del Estado» de 31 de octubre de 1990 se publicó la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad núm. 2.255/90, promovido por el Gobierno de la Junta de Galicia contra la Disposición final décima de la Ley 4/1990 de Presupuestos Generales del Estado, para 1990.

6. En su escrito de 5 de noviembre de 1990, el Abogado del Estado solicita la desestimación total del recurso de inconstitucionalidad con base en las siguientes alegaciones:

Comienza la representación del Gobierno por recordar los antecedentes históricos de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, subrayando especialmente su origen vinculado a la autonomía privada. Advierte a continuación los problemas que estas Corporaciones plantean desde el punto de vista de la libertad de asociación, problemas que han sido afrontados y resueltos en relación con las Cámaras Agrarias por la STC 132/1989. Por último, dentro de estas consideraciones preliminares, señala el Abogado del Estado que las Cámaras de la Propiedad Urbana han sido objeto de tres importantes decisiones del legislador en los últimos tiempos. En pri-

mer lugar, el art. 109.3 de la Ley 33/1987, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, suprimió la exacción denominada «cuota de la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana». Posteriormente, la Disposición adicional décimocuarta de la Ley 37/1988, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, suprimió la incorporación obligatoria a estas Cámaras, establecida en el art. 4 de su Reglamento, de 2 de junio de 1977. Finalmente, la Disposición final décima de la Ley 4/1990, que ahora se impugna, clausura esta serie de intervenciones legislativas de las Cortes Generales suprimiendo las Cámaras como Corporaciones de Derecho Público, a fin de abrir el que había venido siendo su campo de actuación tradicional a las asociaciones nacidas de la autonomía privada.

Entrando ya en el fondo de la cuestión planteada por la Comunidad Autónoma recurrente alega el Abogado del Estado que es indiscutible que las «Cámaras de Propiedad» a que se refiere el art. 27.29 E.A.G. incluyen las de la Propiedad Urbana. Ahora bien, esta competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma es asumida «sin perjuicio de lo que dispone el art. 149 C.E.», esto es, con estricto respeto a las reservas competenciales comprendidas en la lista del art. 149.1 C.E. y con respeto, asimismo, a lo dispuesto en el art. 149.3 C.E. Esto, por de pronto, significa que si en la Disposición impugnada las Cortes hubieran rebasado la competencia para establecer bases que al Estado reserva el art. 149.1.18 C.E., la consecuencia habría de ser la invalidación de su apartado 4.º, que declara su carácter básico, pero no la de los otros tres apartados, que tal vez no fueran de aplicación en Galicia y en algunas otras Comunidades Autónomas, pero sí lo serían en las demás. Sin embargo, argumenta el Abogado del Estado, es fácilmente demostrable que, al suprimir las Cámaras de la Propiedad Urbana como Corporaciones de Derecho Público, las Cortes se han mantenido dentro de la reserva competencial del art. 149.1.18 C.E. que es, sin duda, el título competencial pertinente.

En efecto, la jurisprudencia constitucional considera básicas las normas sobre «la constitución de los órganos» y la actividad de las Corporaciones de Derecho Público «en los limitados aspectos en que realizan funciones administrativas»; «la obligación legal de que existan Cámaras provinciales»; «el régimen electoral» para integrar las Cámaras; o la regulación de las medidas sucesivas a la extinción de alguna de las Cámaras existentes. Obviamente, si estas son decisiones básicas, que el legislador nacional puede adoptar conforme al art. 149.1.18 C.E., a *fortiori* será básica la decisión consistente en crear una nueva categoría de Corporaciones, con o sin adscripción forzosa. Y si crear una categoría de Corporaciones es decisión básica, igualmente lo será suprimirla que es lo que hace la Disposición adicional final décima impugnada.

A la supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana como Corporaciones de Derecho Público no es óbice ni la inclusión expresa de estas Cámaras en el art. 15.1 de la Ley 12/1983, ni su mención en el art. 27.29 del E.A.G. Respecto de lo primero baste con remitir a los fundamentos jurídicos 9.º y 23 de la STC 132/1989; respecto de lo segundo debe señalarse que la mención de una concreta institución en una norma estatutaria de competencia no le otorga una garantía de perpetuación. Obviamente, la referencia a las Cámaras de la Propiedad en el art. 27.29 E.A.G. no puede entrañar ni petrificación del ordenamiento, ni privación o indebida limitación de las competencias que al Estado reserva el art. 149.1 C.E. Así, la decisión sobre la existencia misma de los tipos de organizaciones camerales mencionadas en el art. 27.29 E.A.G. corresponde al Estado

con arreglo al art. 149.1.18 C.E., sin que la mención en el precepto estatutario pueda impedir que las Cortes consideren conveniente suprimir algunos de esos tipos, usando de su libertad política, y abrir el sector antes corporativizado al asociacionismo basado en la autonomía privada. Adoptando esa decisión las Cortes no vacían la competencia autonómica, sino que ejercitan lícitamente sus competencias constitucionales. Lo que sucede en realidad es que las competencias autonómicas del art. 27.29 E.A.G. están supeditadas al mantenimiento de las instituciones a que se refiere. Naturalmente, esto no impide que la Comunidad Autónoma pueda gozar de alguna competencia respecto a las asociaciones que se constituyan en el sector que antes estaba corporativizado, sea en virtud de otro título de competencia (v.g. «vivienda»), sea en virtud del mismo título reinterpretado evolutivamente (STC 140/1990).

En otro orden de cosas alega el Abogado del Estado que carece de toda base invocar como infringidos los arts. 27.1 y 28.1 E.A.G. sobre la base de que las Cámaras de la Propiedad Urbana gallegas son una organización propia de la Comunidad Autónoma. El art. 27.1 se refiere a la organización política fundamental de la Comunidad Autónoma (SSTC 76/1983 y 132/1989). Por lo que concierne al art. 28.1 E.A.G., que podría ser pertinente en los términos del fundamento jurídico 21 de la STC 132/89, no ha sido lesionado, una vez que ha quedado demostrado el claro carácter básico de la supresión general en toda España de las Cámaras de la Propiedad Urbana como categoría de Derecho público. Por lo demás, el art. 28.1 E.A.G. atribuye a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución «en los términos que establezca» la legislación estatal, lo que otorga a las Cortes un gran margen de libertad en la delimitación de la competencia gallega (STC 10/1982).

Rechaza igualmente el Abogado del Estado el argumento relativo a la garantía institucional de las Cámaras de la Propiedad Urbana. Falta, ante todo, la base constitucional de la supuesta garantía. Ninguna norma del bloque de la constitucionalidad da pie para afirmar que la existencia de este tipo cameral quedó asegurada en la Constitución o en el E.A.G. Y tampoco cabe invocar a este propósito el art. 52 c), primero porque la STC 132/1989 negó que así ocurriese respecto a las Cámaras Agrarias; y segundo, porque las Cámaras de la Propiedad Urbana jamás podrían quedar subsumidas en el art. 52 c), pues éste se refiere «a organizaciones profesionales» y la condición de «propietario de fincas urbanas», determinante de la incorporación a las Cámaras que nos ocupan, no es, desde luego, una profesión o condición profesional. Tampoco cabe basar la «garantía institucional» en el art. 15 de la Ley del Proceso Autónomo, por lo que ya se dijo citando los fundamentos jurídicos 9.º y 23 de la STC 132/1989.

Finalmente, alega el Abogado del Estado, con la supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana no se ha violado la esfera reservada a las Comisiones Mixtas de Traspasos (STC 76/1983). Los Decretos de traspaso carecen de todo significado atributivo o dispositivo de competencias, según constante jurisprudencia del Tribunal.

Respecto del apartado 2 de la Disposición adicional décima impugnada, el Abogado del Estado niega que sea inconstitucional invocando la STC 132/1989 en la que se afirmó que, «como entidades cuya creación y disolución se produce como consecuencia de la decisión del poder público, tanto la determinación de sus fuentes de ingreso (de las Cámaras Agrarias), como el régimen de su patrimonio y el destino de éste en los supuestos de desaparición quedan también sometidas a esa decisión». Por ello, «no hay (...) privación de propiedad alguna,

ni, por otra parte, puede aceptarse que los bienes de las Cámaras a extinguir constituyan una propiedad colectiva»; no existe, pues, vulneración del art. 33 c). Esta misma doctrina puede trasladarse al apartado 2 de la Disposición final impugnada. Carece así de todo fundamento la referencia a «una expropiación irregular —quizá ilegal— que se aproxima mucho a una confiscación», por emplear —dice el Abogado del Estado— las desafortunadas palabras que figuran en la demanda.

Respecto del carácter básico o no de las normas contenidas en el apartado 2 de la Disposición final impugnada, alega el Abogado del Estado que ese debate no puede hacerse ahora, sino una vez que se dicte el Real Decreto al que se refiere dicho apartado.

Entrando ya en el contenido del apartado 2 de la Disposición final décima de la Ley 4/1990, argumenta el Abogado del Estado que la regulación que se hace del régimen y destino del patrimonio no puede ser más respetuosa con las competencias autonómicas. El precepto emplea la noción «Administración pública que hasta ahora había tenido su titular» o «Administraciones públicas correspondientes», lo que incluye tanto a la estatal como a aquéllas autonómicas que, cual la gallega, ejercieran funciones de tutela sobre las Cámaras. El Real Decreto que dicta el Gobierno habrá de distinguir dos porciones patrimoniales, la primera de las cuales será ingresada a la Administración, estatal o autonómica, que corresponda. La otra parte del patrimonio, de la que será también titular la Administración estatal o autonómica que corresponda, se podrá adscribir a aquellas asociaciones constituidas o que se constituyan, cuya finalidad esencial sea «la defensa, promoción e información de los propietarios y usuarios de viviendas urbanas».

Según el fundamento jurídico 29 de la STC 132/1989, tienen carácter básico las medidas consecuentes a la extinción de algunas Cámaras Agrarias que deban realizarse de manera homogénea en todo el territorio nacional. Habida cuenta de que el sistema de distribución patrimonial elegido por el legislador estatal exige una diferenciación en dos porciones, es lógico que deba regularse de manera uniforme la elaboración del inventario para que no haya disparidades entre las Comunidades Autónomas al formar las dos masas patrimoniales.

La ejecución del inventario, la formación de las masas patrimoniales, la inscripción, titulación o ingreso de los bienes y derechos corresponderá, según los casos, al Estado o a la Comunidad Autónoma competente. Y nada impide que esta última pueda desarrollar y adaptar a sus peculiares condiciones las normas estatales básicas.

Por otra parte, al tratarse de bienes y derechos que pertenecieron a Corporaciones de Derecho Público y que se integran en la Hacienda estatal o en las autonómicas, no puede entenderse inapropiada la inclusión del precepto en la Ley de Presupuestos (STC 65/1990).

Por último, la letra b) del apartado 2 de la Disposición final impugnada se refiere al personal de las extinguidas Cámaras de la Propiedad Urbana. Su primer párrafo prescribe la integración en la Administración estatal de las personas que prestaron servicio en las Cámaras sometidas a la tutela del Estado; por lo tanto, este párrafo es competencialmente inocuo y no afecta en lo más mínimo a la Comunidad Autónoma gallega. Sí afecta, sin embargo, a la Comunidad Autónoma el segundo párrafo de la letra b); pero dicho párrafo se limita a ordenar que las Administraciones no estatales adopten las determinaciones necesarias para la integración del personal de las Cámaras que tutelaron. Se prescribe, pues, un resultado, pero se deja al criterio de cada Comunidad Autónoma los medios para obtenerlo. Ahora bien, el resultado previsto es, sin duda alguna, decisión básica

claramente amparada en el art. 149.1.18 C.E., ya que se endereza a lograr una homogeneidad de situaciones que impida discriminaciones injustificadas dentro del personal procedente de las suprimidas Cámaras de la Propiedad Urbana, como podría ocurrir si las Comunidades Autónomas fueran libres para integrar o no este personal dentro de sus respectivas Administraciones. Semejante decisión también tiene incidencia en los gastos públicos, por lo que no es injustificada su inclusión en una Ley de Presupuestos.

7. Por escrito presentado en el Juzgado de Guardia el 28 de septiembre de 1990, y registrado en este Tribunal el 1 de octubre siguiente, don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, como Comisionado de otros 78 Diputados más del Grupo Parlamentario Popular, interpone recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición final décima de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990 por presunta vulneración de los arts. 1.1; 9.3, 14; 22; 24.1; 33.1; 33.3; 36; 52; 66.2; 97; 134.2; 147.3; 149.1.1.ª; 149.1.13 y 19.1.18 C.E. Las alegaciones del Grupo Parlamentario Popular se agrupan en siete motivos de inconstitucionalidad que, sucintamente expuestos, son los siguientes:

a) La Disposición Adicional impugnada infringe el art. 134.2 C.E. directamente y en relación con los arts. 9.3, 14, 88 y 90 C.E. Alega el Grupo Parlamentario Popular que la supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana no guarda conexión alguna con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos, ni con los criterios de política económica general en que aquéllos se sustentan, contenido propio de las Leyes de Presupuestos. La única conexión que podría buscarse a las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana con la materia aludida podría estar en la denominada «cuota obligatoria». Sin embargo, resulta imposible justificar esa conexión por varias razones. En primer lugar, porque la cuota obligatoria era una exacción parafiscal, esto es, una detracción coactiva de dinero que tenía carácter extrapresupuestario. Tan sólo podría buscarse como punto de apoyo la conexión de la misma con la contribución urbana; pero, en tal caso hipotético, sería preciso reconocer que la conexión de la cuota con tal política no es directa —como ha exigido este Tribunal Constitucional—, sino todo lo más, indirecta. En segundo lugar no es posible justificar esa conexión por cuanto la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988 (art. 109.3), suprimió la exacción «cuota de la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana». Finalmente, la Ley de Presupuestos para 1989 fue más allá al suprimir la incorporación obligatoria a las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana. Ello significa que en 1990 la conexión de las Cámaras con los Presupuestos Generales —de haber existido— pertenecía ya a la historia del Derecho. Todo ello lleva a la conclusión de que, en 1990, las Cámaras no tenían ya la más remota conexión ni con los Presupuestos, ni con la Hacienda, ni con la política económica a ellos conexas. Ello unido a que el patrimonio y régimen de recursos de estas Corporaciones han sido siempre ajenos a los Presupuestos Generales del Estado, demuestra que la supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana no puede operarse por una Ley de Presupuestos.

Considera el Grupo Parlamentario Popular que la Disposición impugnada infringe igualmente el art. 134.2 C.E.) por vulnerar los límites constitucionales admisibles para la Ley de Presupuestos, desde la perspectiva del procedimiento legislativo y de los valores constitucionales sustantivos que el procedimiento legislativo incorpora. En apoyo de lo que los recurrentes denominan «desviación de procedimiento», alegan que la supresión

de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana se introdujo, una vez concluida la tramitación de la Ley, por una enmienda presentada el último día y de madrugada con la finalidad de obrar por sorpresa y evitar lo que fue calificado como «descapitalización de las Cámaras de la Propiedad». Con ello se evitó voluntariamente el necesario debate parlamentario en el Congreso de los Diputados y en el Senado.

A continuación la representación del Grupo Parlamentario Popular hace una serie de consideraciones sobre el carácter de ley-medida de la Disposición impugnada, concluyendo que para controlar este tipo de leyes el Tribunal Constitucional utiliza el test de sospecha de la proporcionalidad y la razonabilidad con técnicas que, según los recurrentes, se pueden parecer a los que un Tribunal contencioso-administrativo emplea en el control de los actos de la Administración. Todo este razonamiento sirve a los recurrentes para defender que es posible aplicar la técnica administrativa de la desviación de poder a las leyes. Según esto, con la Disposición impugnada se ha tendido a una finalidad (evitar la descapitalización de las Cámaras de la Propiedad Urbana), que incluso se exteriorizó explícitamente en la intervención del Grupo Parlamentario Socialista, mediante un procedimiento legislativo, cuando lo correcto hubiera sido alcanzar esa finalidad mediante la actuación administrativa.

La Disposición adicional impugnada vulnera, así, el art. 9.3 C.E., por cuanto constituye una arbitrariedad de un poder público. Infringe, asimismo, el art. 14 C.E., en cuanto priva a las Cámaras de la Propiedad de su derecho a un trato no discriminatorio, al utilizarse la Ley de Presupuestos para privarlas de su existencia. Respecto del art. 14 C.E., razona el Grupo Parlamentario recurrente que no se explica por qué no se han suprimido otras Corporaciones de Derecho Público idénticas a las Cámaras de la Propiedad, como lo son las Cámaras de Comercio. Finalmente, al ser la extinción de las Cámaras obra de una medida legislativa, sitúa en indefensión a los afectados (art. 24.1 C.E.) por haberse instrumentalizado a través de una ley.

En conclusión, la Disposición final décima de la Ley 4/1990 incurre en el vicio de desviación de poder, desde la perspectiva de la desviación del procedimiento, por haber eliminado la parte esencial del procedimiento parlamentario con el propósito deliberado de lograr una deposición inmediata de las Cámaras de la Propiedad Urbana de su patrimonio, con carácter previo a su incautación por la Administración Pública, así como por haber introducido una medida arbitraria y discriminatoria, por estar incluida en una ley singular y de caso único, fines todos éstos inadecuados a la ley, al procedimiento legislativo y a la Ley de Presupuestos.

b) La Disposición impugnada infringe el art. 52 C.E. en relación con los arts. 1.1 y 9.2 de la Norma fundamental. Argumentan los recurrentes que, ninguna tacha de inconstitucionalidad se formula contra la privación a las Cámaras de la Propiedad Urbana del carácter de Corporaciones de Derecho Público. El legislador es libre, dentro del marco de la Constitución, para determinar el número, ámbito y competencias delegadas de las Administraciones Públicas de estas Corporaciones. Sí existe, sin embargo, a su juicio, inconstitucionalidad en la norma impugnada en la medida en que elimina y priva de existencia a todas y cada una de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, así como a su Consejo General, en cuanto personas jurídicas, incautándose de su patrimonio —que es totalmente ajeno a la Administración— y adueñándose de su personal, que no son ni han sido funcionarios públicos.

Tras hacer una serie de consideraciones sobre la definición de Corporación, los recurrentes concluyen que las Corporaciones son entes institucionales de base asociativa y de carácter forzoso. Pese a ser Corporaciones de Derecho Público, las Cámaras no se confunden con las Administraciones Públicas, pues existe en ellas un esencialísimo aspecto privado junto al jurídico-administrativo. Pues bien, si este aspecto jurídico-privado existe, y es esencial a todas las Corporaciones sectoriales de base privada, también existía y era aún más esencial, si cabe, para las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana. De hecho, las Cámaras nacieron como asociaciones de propietarios, al amparo de la Ley de Asociaciones de 30 de junio 1887, permaneciendo como tales Asociaciones hasta que el Real Decreto de 16 de junio de 1907 las dota de una cierta y primera oficialización.

Por ello, la Disposición final décima de la Ley 4/1990 ha incurrido en inconstitucionalidad, por cuanto no está habilitado el legislador para absorber en la Administración Pública la personalidad jurídica, patrimonio y personal de unas entidades que ostentan —junto a su personalidad jurídico-pública— una ostensible dimensión privada. Al hacerlo así ha «publicificado», como lo hizo la Ley de 30 de mayo de 1941, lo privado insertándolo indebidamente en el Estado.

Tal medida va en contra del mandato de pluralismo social básico en el Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1), ya que la intervención estatal se ha producido desarticulando ese Estado social, privando a la sociedad de un cauce de participación centenaria que la Constitución (art. 9.2) impone a los poderes públicos fomentar y facilitar. Las instituciones para esta participación, protegidas por el art. 52 C.E., estaban ya creadas; no se entiende por qué el legislador las suprime y —en forma vaga e inconcreta— alude a la posibilidad de que se creen otras nuevas. Por todo ello queda claramente demostrado la vulneración del art. 52 C.E. por la Disposición impugnada al eliminar el pluralismo social y económico existente, sin causa que lo motive y sin asegurar su posible reproducción.

c) La disposición impugnada es inconstitucional por infringir el contenido esencial de la libertad de asociación que establece el art. 22 C.E. y, en especial, la garantía judicial del apartado 4.º del precepto citado que reserva a los Jueces y Tribunales la potestad de disolver las Asociaciones o suspender sus actividades. Al eliminar el carácter obligatorio de la adscripción a las Cámaras de la Propiedad Urbana se elimina su carácter de Corporaciones de Derecho Público y ello hace renacer la dimensión asociativa del ente. No es el de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana el único supuesto de Corporación de Derecho Público que al perder sus prerrogativas jurídico-públicas, se convirtió en asociación. Baste citar el ejemplo del Concejo de la Mesta que fue convertido por el Gobierno en «Asociación General de Ganaderos». Pues bien, aun cuando se considerase que las Cámaras de la Propiedad Urbana no perdieron su naturaleza de Corporaciones de Derecho Público por la Ley 37/1988, había que seguir sosteniendo que la Disposición impugnada vulnera la libertad de asociación, en cuanto dicha libertad comprende también el derecho a que la Administración no se ingiera en la actividad de las asociaciones, discriminándolas entre sí de modo arbitrario o irrazonable. En este sentido, la privación a las Cámaras de su patrimonio supondría una clara discriminación y una infracción del art. 22 C.E., en la medida en que la ley ha ido más allá de la mera supresión del carácter de Corporación Pública.

d) La Disposición final décima de la Ley 4/1990 es inconstitucional por infracción del art. 33.1 y 3 C.E.

La inconstitucionalidad de la medida adoptada por el legislador radica, según los recurrentes, en que se ha incautado el patrimonio de las Cámaras de la Propiedad Urbana sin hacer uso del mecanismo expropiatorio. La única justificación posible de la medida adoptada sería la de considerar que el patrimonio generado con cargo a la cuota obligatoria u otras actuaciones derivadas de obligaciones legales no es de las Cámaras sino del Estado; pero, con todo, si así fuera, la Disposición sería constitucionalmente legítima sólo en parte, ya que respecto de la denominada «parte del patrimonio generada con ingresos diferentes a los antes mencionados» la Administración no puede esgrimir título alguno que justifique el expolio. Se trata, pues, de una expropiación sin causa justificada, sin compensación, sin procedimiento y sin defensa posible alguna, esto es, una clara y evidente inconstitucionalidad por vulneración del art. 33.1 y 3 de la Norma fundamental.

Tras una serie de consideraciones, de carácter hipotético, sobre la condición jurídica de bienes de dominio público del patrimonio de las Cámaras, y tras descartar la condición de tasa para la cuota obligatoria que se ingresaba en las Cámaras de la Propiedad, los recurrentes concluyen que nos encontramos ante una exacción parafiscal y, por tanto, con una masa patrimonial que, de haber ido generando excedentes, ha de aplicarse a los fines para los que se fue recaudando año tras año. Así lo impone la propia legalidad reguladora de la exacción. La Cámara, portadora desde sus orígenes de los fines que un día motivaron que su cuota tuviera la consideración de exacción parafiscal, tiene como deber jurídico aplicar a estos fines toda la masa patrimonial con que cuente; aunque sea fruto de una acumulación de remanentes de ingresos apoyados en el poder recaudatorio del Estado. En definitiva, concluyen los recurrentes, la inconstitucionalidad de la atribución a las Administraciones Públicas del patrimonio de las Cámaras vulnera la garantía del derecho de propiedad establecido en el art. 33.1 y 3 C.E.

e) El Grupo Parlamentario Popular imputa también a la disposición impugnada la infracción del art. 24 C.E. El hecho de haber suprimido las Cámaras de la Propiedad Urbana en una disposición legal priva a todas y cada una de ellas, así como a su Consejo General, del derecho constitucional de impetrar el efectivo control jurisdiccional de dicha Disposición. El art. 24.1 C.E. garantiza el derecho de todos a obtener la tutela judicial efectiva en el ejercicio de los derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión. Uno de estos derechos es el de propiedad privada que ha de gozar de tutela jurisdiccional cuando, mediante un acto del poder público, se ordena el inventario e incautación de los bienes de varias personas jurídicas. Pues bien, las Cámaras de la Propiedad se ven privadas del derecho de tutela judicial efectiva al no poder interponer recurso alguno contra la Disposición aquí impugnada, por cuanto no existe recurso de amparo frente a leyes ni puede reducirse el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva a solicitar de un Juez o Tribunal que plantee cuestión de inconstitucionalidad. Por otra parte, no puede considerarse que la presentación de este recurso de inconstitucionalidad o de un hipotético recurso de amparo o de cualquier incidente de inconstitucionalidad pueda significar una tutela sustitutoria suficiente para entender cumplidas las garantías del art. 24 C.E., ya que el Tribunal Constitucional no forma parte del Poder judicial.

f) La Disposición adicional décima de la Ley 4/1990 infringe asimismo el art. 23.2 C.E. por cuanto pretende insertar en la función pública —estatal o autonómica—

a todos los empleados de las Cámaras, excepcionando en forma singular o «de caso único» la legislación general de funcionarios, las ofertas públicas de empleo y el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos. La Disposición impugnada vulnera el art. 23 C.E. también en relación con el art. 14 C.E. porque se refiere sólo a aquellas personas que prestasen sus servicios en las Cámaras sometidas a la tutela estatal el día 1 de junio de 1980. Al respecto se plantean los recurrentes una serie de interrogantes, tales como «¿quid iuris respecto de los demás?, ¿tenía el legislador presente todas y cada una de las situaciones existentes en el personal afectado cuando adoptó la medida?, y otras similares.

g) El último motivo de inconstitucionalidad en que los recurrentes fundamentan su recurso se refiere a la vulneración de los arts. 147.3 y 149.1.18 C.E., así como del bloque de la constitucionalidad en materia de Cámaras de la Propiedad Urbana, integrado por los siguientes preceptos de los Estatutos de Autonomía: art. 10.21 del E.A. del País Vasco; art. 9.22 del E.A. de Cataluña; art. 27.29 del E.A. de Galicia; art. 13.16 del E.A. de Andalucía; art. 11.1 d) del E.A. de La Rioja; art. 32.9 del E.A. de Valencia; art. 37.1.e) del E.A. de Aragón; art. 34.7 del E.A. de Canarias; art. 44.24 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra; art. 10.i del E.A. de Extremadura; art. 16.c) del E.A. de Baleares y art. 28.6 del E.A. de Madrid.

La Disposición impugnada vulnera los arts. 147.3, 149.1.18 y 149.3 de la C.E. por cuanto el legislador estatal no puede legislar sobre entidades que ya no son Corporaciones de Derecho Público. En efecto, es evidente que, ejercida por el legislador estatal la opción de negar a las Cámaras de la Propiedad Urbana su carácter de Corporaciones de Derecho Público, cesó en ese mismo momento el título habilitante para establecer una legislación básica interpuesta entre la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Suprimida la incorporación obligatoria a las Cámaras por la Ley 37/1988, éstas dejaron de ser Corporaciones de Derecho Público. Pero incluso aunque no se aceptase que la pérdida de su carácter de Corporación de Derecho Público se deriva de la supresión de la incorporación obligatoria por la Ley 37/1988, es evidente que la Disposición que ahora se impugna introduce esa modificación.

El legislador estatal es libre de crear o suprimir a su antojo las Corporaciones de Derecho Público que desee, pero no es en absoluto libre para suprimir las instituciones que con el *nomen iuris* de Cámaras de la Propiedad Urbana aparecen consagradas en la mayor parte de los Estatutos de Autonomía. Esta mención expresa, dota a las Cámaras de una garantía similar a la garantía institucional afirmada por este Tribunal en sus SSTC 32/1981, 84/1982, 38/1983 y 27/1987. El legislador estatal debe mantener, pues, a disposición del legislador autonómico, la posibilidad de regular esas Cámaras de la Propiedad en términos reconocibles para la imagen que las mismas presentan en la vida social y económica española, una vez suprimido, con carácter básico y para todo el territorio nacional, su condición de Corporaciones de Derecho Público.

Una vez eliminada esta caracterización de las Cámaras como Corporaciones de Derecho Público cesa la posibilidad del legislador estatal de interponerse entre la Constitución y los Estatutos de Autonomía, correspondiendo al legislador autonómico disponer sobre el mantenimiento de dichas instituciones (como meras asociaciones de interés público que ejercitan potestades delegadas de la Comunidad Autónoma, o en otra forma cualquiera que el legislador autonómico tenga por conve-

niente) o suprimirlas, dentro del marco del respeto a los derechos de estas instituciones.

Así pues, debe concluirse que toda la regulación contenida en la Disposición impugnada es inconstitucional por cuanto las Cámaras ya han perdido su condición de Corporaciones de Derecho Público, siendo dicha condición el título habilitante para la legislación básica del Estado. Asimismo es inconstitucional por vulnerar el art. 147.3 C.E. que impide la modificación de los Estatutos de Autonomía por ley ordinaria y, finalmente, es antiestatutaria en cuanto los Estatutos de Autonomía citados consagran expresamente competencias en la materia.

Aun en el caso de que se considerara que la Disposición impugnada sigue versando sobre Corporaciones de Derecho Público (art. 148.1.18 C.E.), el contenido de la Disposición sería igualmente inconstitucional por exceder de lo que corresponde a la legislación básica del Estado e invadir las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y de ejecución. En efecto, al suprimir pura y simplemente las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana con carácter básico para todo el territorio nacional, no sólo está fijando las bases, sino agotando la materia y vaciando de contenido las competencias autonómicas. Con ello es evidente que se ha producido una derogación y modificación de todos los Estatutos de Autonomía al margen de la vía prevista para ello en la Constitución (art. 147.3 C.E.).

Pues bien, si no puede ser básica la supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana, tampoco podrán serlo las medidas para las que se habilita al Gobierno. Además, la mayor parte de las materias que se remiten a la normativa gubernamental han de considerarse invasoras de las competencias autonómicas. En efecto, no puede tener carácter básico ni la regulación de los requisitos y formas por los que ha de regirse la regulación del inventario de bienes y derechos que constituyen el patrimonio de las Cámaras de la Propiedad Urbana, ni la determinación de la parte del total de dicho patrimonio que ha sido generada, directa o indirectamente, a cargo de la cuota obligatoria u otras actuaciones derivadas de obligaciones legales, y la que se considera generada con ingresos diferentes a los anteriores. No es básico en sentido material la ejecución de los actos tendentes a la extinción y liquidación de las Cámaras de la Propiedad Urbana.

Por último, supone igualmente una vulneración de las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas en materia de función pública el segundo párrafo de la Disposición impugnada que pretende integrar en la función pública de las Comunidades Autónomas a los empleados de las Cámaras de la Propiedad Urbana sometidas a su tutela. No puede pensarse que esa decisión pueda ser básica, por lo que su inclusión en la Disposición final décima ha de considerarse inconstitucional por vulnerar el marco competencial establecido en el bloque constitucional. En fin, hay que considerar también que el apartado 3 de la Disposición impugnada infringe el denominado bloque de la constitucionalidad por cuanto establece una regulación de excepción que sólo puede tener sentido si se considerara básico el apartado 1 de la citada Disposición.

En virtud de todo lo expuesto los Diputados del Grupo Parlamentario Popular solicitan que se dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad de la Disposición final décima en su totalidad— de la Ley 4/1990.

8. Por providencia del 12 de noviembre de 1990 la Sección tercera acuerda admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, comisionado por otros 78 Diputados más del Grupo Parlamentario Popular, contra



la Disposición final décima de la Ley 4/1990; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

9. En el «Boletín Oficial del Estado» de 22 de noviembre de 1990, se hizo pública la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad núm. 2.283/90, promovido por don Federico Trillo-Figueroa contra la Disposición final décima de la Ley 4/1990.

10. Por escrito presentado en el Registro de este Tribunal el 28 de noviembre de 1990, don José Fernando Merino Merchán, Letrado de las Cortes Generales, se persona en nombre y representación del Senado formulando las siguientes alegaciones.

Advierte en primer lugar el Letrado del Senado que sus alegaciones se circunscriben exclusivamente a combatir el motivo de los recurrentes por el que estiman que en la elaboración de la Ley 4/1990 se han producido vicios de procedimiento que podrían invalidar dicha ley, por violación de los arts. 87, 88 y 90 C.E., en relación con el art. 9.3 C.E.

En primer lugar reflexiona el Letrado del Senado sobre la potestad reglamentaria de enmendar proyectos de ley para concluir que el supuesto que se contempla no está incurso en ninguna de las limitaciones establecidas constitucionalmente a la potestad de ejercitar el derecho de enmienda por los parlamentarios. En efecto, las únicas limitaciones que establece nuestra Constitución a la facultad de enmendar, así como a la de formular proposiciones de ley, son las de los arts. 84 y 134.6 C.E. Según el art. 84 C.E. cuando la proposición de ley o la enmienda fuere contraria a una delegación legislativa en vigor, el Gobierno está facultado para oponerse a su tramitación y, conforme al art. 134.6 C.E., cuando aquéllas supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios se requiere conformidad del Gobierno para su trámite. Fuera de estas limitaciones la potestad de enmendar los Proyectos de Ley, en cuanto expresión del poder soberano, es ilimitada y puede referirse a cualquier contenido.

En segundo lugar, especifica la representación del Senado que el art. 90.2 C.E. no limita el alcance de las enmiendas senatoriales, ya que conforme al precepto citado la actuación del Senado en el procedimiento legislativo admite tres posibilidades (aprobar en sus términos el proyecto sometido a su consideración; aceptar el texto remitido por el Congreso pero introduciendo enmiendas y rechazarlo en su integridad, interponiendo su veto); y entre esas tres posibilidades la Alta Cámara optó por ejercitar su potestad de enmendar, sin que pueda encontrarse en el art. 90 C.E. ninguna limitación en cuanto al alcance de las enmiendas senatoriales que modifiquen el texto del proyecto enviado por el Congreso de los Diputados.

De prosperar la tesis de los recurrentes, el Senado vería menguado su papel en el procedimiento legislativo reduciendo su actuación a la pura formulación de enmiendas de perfeccionamiento técnico, puro estilo o de simple estética formal en cuanto al contenido del proyecto aprobado por el Congreso de los Diputados. Ciertamente, el Congreso de los Diputados tiene una evidente supremacía sobre el Senado, en cuanto se atribuye a la Cámara Baja la obligación de pronunciarse sobre las enmiendas introducidas por aquél. Pero, en cambio, en ningún lugar del ordenamiento jurídico constitucional se precisa el alcance que puedan tener las enmiendas senatoriales. La preeminencia del Congreso radica, pues, en que se pronuncia sobre las enmiendas

senatoriales aceptándolas o no, pero una vez que son aceptadas, se incorporan al texto del proyecto de ley con los mismos efectos jurídicos que las enmiendas aprobadas por la Cámara Baja.

En tercer lugar, alega el Letrado del Senado que la incorporación de una enmienda senatorial en el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990 por la que se da vida a una Disposición final no contemplada en el proyecto no supone, como deducen los recurrentes, una ruptura del principio de participación y debate parlamentario. No se acaba de entender, a menos que los recurrentes no consideren al Senado dentro del *nomen* jurídico Cortes Generales, cómo se puede mantener que el hecho de aprobar el Senado, y por ende incluirse en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, una Disposición final pueda suponer menoscabo de la participación del pueblo español en la labor legislativa. Al respecto se ha de traer a colación que en la elaboración de la Ley 30/1983, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, el Senado incorporó al Proyecto remitido por el Congreso tres enmiendas en cuya virtud se dio vida a tres Disposiciones adicionales.

Pues bien, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 763/84, planteado por el Grupo Parlamentario Popular contra la citada Ley, se alegó que tal incorporación vulneraba las normas reglamentarias de las Cámaras y, a su través, los arts. 87.1, 89 y 90 C.E. El Tribunal Constitucional, en su STC 99/1987, desestimó tal motivo manifestando que no existe «ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de ley, no pudiéndose encontrar, ni por su objeto ni por su contenido, límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuados los que, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de ley fijan los arts. 84 y 134.6 de la Constitución». Asimismo el Tribunal Constitucional en su STC 198/1986, en un caso en el que faltaba la remisión al Congreso de los Diputados por el Gobierno de la exposición de motivos y de la memoria explicatoria del Proyecto de Ley (en aquel caso de la L.O.P.J.), no lo consideró defecto insubsanable, y menos aún, vicio de invalidez radical en la tramitación de esa ley por considerar el Alto Tribunal que no había existido menoscabo de los derechos de los Diputados o Grupos Parlamentarios. A mayor abundamiento conviene recordar que durante la tramitación de la Ley 4/1990 no medió protesta por medio de ningún Senador o Grupo Parlamentario, ni se consideró que existiese lesión a sus derechos cuando fue aprobada la enmienda senatorial que dio lugar a la Disposición final décima de la ley citada.

En cuarto y último lugar, el Senado alega que la incorporación de una enmienda de adición al proyecto de Ley de Presupuestos no vicia el procedimiento legislativo por cuanto no se encuentra en el repertorio legislativo español ninguna prohibición o limitación a que en una Ley de Presupuestos pueda aprobarse por vía de enmienda la incorporación de una nueva disposición final. No puede olvidarse que la enmienda en cuestión fue sometida a la confrontación política de los Grupos Parlamentarios y superó el trámite de su aprobación. En consecuencia, la tramitación parlamentaria no sustrajo ni meró derecho alguno de los parlamentarios, ni puede invocarse en este caso la forzada doctrina de la desviación de poder, desde la perspectiva de la desviación del procedimiento legislativo.

Por todo lo expuesto, el Letrado del Senado, en su nombre y representación, solicita se dicte Sentencia por la que se declare no haber lugar a la inconstitucionalidad

pretendida por los recurrentes y, por consiguiente, que no existe violación de los arts. 87, 88 y 90 C.E., ni del art. 9.3 de la Norma fundamental.

11. En su escrito de 30 de noviembre de 1990 el Abogado del Estado solicita se dicte Sentencia desestimando totalmente el recurso. Asimismo, por otro sí, solicita la acumulación del recurso 2.283/90 al núm. 2.255/90, dada la identidad existente entre ambos.

Al igual que en las alegaciones presentadas en el recurso núm. 2.255/90, y que han quedado expuestas en el antecedente sexto de esta Sentencia, el Abogado del Estado hace una serie de consideraciones generales sobre el origen de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, su evolución legislativa, así como sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de Corporaciones de Derecho Público de base asociativa. Subraya especialmente la representación del Gobierno, para despejar desde el principio un error de planteamiento en que, según él, incurrir frecuentemente los demandantes, que la integración, adscripción o incorporación forzosa no es un rasgo esencial o condición necesaria para que pueda hablarse de Corporación de Derecho Público. Estas Corporaciones pueden ser tanto de adscripción voluntaria como de adscripción forzosa, siendo esta última rigurosamente excepcional.

Las Corporaciones de Derecho Público, señala el Abogado del Estado, son hechas del legislador, criaturas de la ley, y, por ello, sólo el legislador puede crearlas y suprimirlas. Esta tesis se halla recogida en la jurisprudencia constitucional (SSTC 20/1988, 89/1989 y 132/1989).

a) Entrando ya en el análisis de todas y cada una de las alegaciones del Grupo Parlamentario Popular, el Abogado del Estado argumenta que el primer motivo del recurso de inconstitucionalidad carece de base por cuanto existe un suficiente grado de vinculación directa con la materia presupuestaria como para afirmar su legitimidad constitucional. En efecto, en primer lugar, la supresión de una clase de Corporaciones representativas de intereses económicos entraña la adopción de un criterio —relevante para la política económica general— sobre el modo en que han de organizarse aquellos intereses. En segundo lugar, la supresión de las Cámaras entraña la asunción global de su patrimonio por la Administración Pública tutelante, lo que tiene directa incidencia sobre ingresos y gastos. En tercer lugar, la incidencia en los gastos es especialmente visible por lo que hace al personal, que se integrará en la Administración de tutela, la cual deberá hacerse cargo de su coste.

Asimismo carece de relevancia la denuncia relativa al momento en que se introdujo la que sería Disposición final décima. Los propios recurrentes no indican con precisión ninguna norma de la Constitución o de los Reglamentos de las Cámaras que haya sido infringida, ni razonan la trascendencia invalidante de la hipotética inconstitucionalidad formal. Por lo demás, la propia demanda se hace eco del debate celebrado en el Congreso sobre las enmiendas del Senado. Nada hay que decir, añade el Abogado del Estado, sobre la exagerada tesis según la cual son «siempre arbitrarias» las Disposiciones adicionales de la Ley de Presupuestos por no «arbitrar medidas de Derecho transitorio», olvidando que el apartado 3 de la Disposición final décima contiene, precisamente, un régimen transitorio.

Carece igualmente de solidez la divagación sobre las leyes-medida. Primero, porque la Disposición recurrida es norma y no medida, *constitutio* y no *actio* del legislador; segundo, porque en nuestra Norma fundamental la adopción de medidas no ha sido reservada al poder ejecutivo y, tercero porque las categorías dogmáticas

no representan límites infranqueables para el legislador, pues son solamente explicaciones y sistematizaciones de una realidad forzosamente cambiante (STC 132/1989).

Respecto a la acusación de procedimiento desviado cabe decir que no puede darse por supuesto que las categorías del contencioso-administrativo francés puedan, sin más, transplantarse a la jurisdicción constitucional. Por otra parte, entendida la llamada «desviación de procedimiento» como signo de arbitrariedad del legislador, es necesario que quien la afirma demuestre que la única razón de la supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana era la persecución de una finalidad que podría lograrse con igual o mayor facilidad mediante otro tipo de regulación o actuación legislativa. En tal caso se pondría de relieve, más que desviación de procedimiento, falta de proporcionalidad, incluida en la interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 C.E. Pero en nuestro caso ni está demostrado que la supresión de las Cámaras obedezca en exclusiva al propósito de «evitar su descapitalización» (objetivo cuya licitud admiten los recurrentes), ni aparece con la claridad necesaria exceso alguno.

Tampoco cabe advertir discriminación infractora del art. 14 C.E. Es inadecuado comparar a las Cámaras de la Propiedad Urbana con las de Comercio, Industria y Negociación. Lo diverso de los intereses que representan, de los cometidos públicos que sirven y de otros muchos rasgos de su régimen jurídico puede justificarse razonablemente en un caso la supresión y en otro el mantenimiento.

Por último, no resultan justificadas las acusaciones de superflua y contradictoria que se dirigen contra la Disposición recurrida. La tacha de superflua deriva de un error mantenido en toda la demanda que hace de la adscripción forzosa nota esencial de las Corporaciones de Derecho Público. Tampoco existe la contradicción que se denuncia; tal supuesta contradicción errata descansa, en realidad, sobre una interpretación errada de la Disposición final décima, según la cual la supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana como Corporaciones de Derecho Público «implica su subsistencia sin tal carácter». Pero las Cámaras eran Corporaciones; suprimirlas como tales es suprimirlas sin más, suprimirlas absolutamente.

b) Sobre el segundo motivo del recurso de inconstitucionalidad (infracción del art. 52 C.E.) argumenta el Abogado del Estado que el legislador democrático, dentro de los límites constitucionales, es libre para crear y suprimir clases y personas jurídicas configuradas como Corporaciones de Derecho Público. En nuestro caso ha optado por la supresión sin residuos, ya que la expresión del apartado 1 de la Disposición final décima equivale a la supresión absoluta. Mediante la supresión de las organizaciones corporativas, la defensa o promoción de los intereses económicos de los propietarios urbanos queda abierta al libre ejercicio del derecho fundamental de asociación (art. 22 C.E.), como viene a desprenderse claramente de las últimas palabras del apartado 2 a) de la Disposición final que estudiamos. En uso de su libertad política las Cortes Generales han preferido suprimir las Cámaras a transformarlas en Asociaciones voluntarias que seguirían siendo titulares de patrimonios generados, en parte al menos, mediante aplicación de un derecho de la Hacienda Pública, la llamada «cuota obligatoria». Como consecuencia de la supresión de una clase de Corporaciones de Derecho Público corresponde al legislador determinar el destino de su patrimonio y personal (STC 132/1989).

Resulta de lo expuesto que no se han violado los arts. 1.1, 9.2 y 52 C.E. por cuanto la Disposición impug-



nada no infringe el principio pluralista, pues levanta justamente una restricción del pluralismo asociativo. Tampoco vulnera el principio del Estado social, que no cabe confundir con el Estado corporativo, ya que aquel principio no impone la existencia de Corporaciones de Derecho Público, ni en particular, de Corporaciones que representen los intereses de los propietarios urbanos.

No ha sido quebrantado tampoco el art. 9.2 C.E., porque la Disposición impugnada no sólo remueve el obstáculo inherente a la subsistencia de una Corporación sectorial, sino que su apartado 2 a) prevé ayudas patrimoniales a las asociaciones constituidas o que se constituyan para la defensa, promoción e información de los propietarios y usuarios de viviendas urbanas.

Finalmente, la Disposición aquí recurrida no viola el art. 52 C.E. En primer lugar, porque, a diferencia de las Cámaras Agrarias (STC 132/1989), las de la Propiedad Urbana no pueden calificarse de «organizaciones profesionales». La condición de propietarios de fincas urbanas no es una profesión; y una Corporación de propietarios no es, por tanto, una organización profesional. En cualquier caso, el art. 52 C.E. contiene una reserva de ley, pero no «la garantía de un contenido esencial, intocable por el legislador, consistente en una determinada estructura, conjunto de funciones o nivel de autonomía» (STC 132/1989). Desde luego, concluye el Abogado del Estado, el art. 52 C.E. no garantiza la perpetuación de los concretos tipos camerales existentes al entrar en vigor la Constitución.

c) Sobre el motivo tercero del recurso de inconstitucionalidad señala el Abogado del Estado que, en realidad, reitera la argumentación de la anterior en perspectiva ligeramente distinta. Como ya ha quedado demostrado, no es de esencia a las Corporaciones de Derecho Público el carácter obligatorio o forzoso de la incorporación o adscripción. En consecuencia, la Disposición adicional décimocuarta de la Ley 37/1988 no privó a las Cámaras que nos ocupan de su carácter corporativo transformándolas en asociaciones, así que la Disposición final décima impugnada no disuelve asociaciones, sino que viene a suprimir personas jurídicas de Derecho público (Corporaciones) que hasta ese momento habían subsistido como tales. Y, como ya afirmó la STC 132/1989, «estas agrupaciones de tipo corporativo y de creación legal no pueden incardinarse (pese a contar con una base asociativa [...]) ... en el ámbito de los arts. 22 y 28 C.E. Con toda evidencia, en el caso de las Corporaciones Públicas (...), no puede predicarse la libertad positiva de asociación, pues su creación [o su disolución, añadimos nosotros] no queda a la discreción de los individuos (...) y tampoco le es aplicable la garantía del art. 22.4 en cuanto a su disolución o supresión, al constituirse como creaciones de los poderes públicos, y sujetas por tanto a la decisión de éstos en cuanto a su mantenimiento y configuración». Con estas palabras de la STC 132/1989 queda excluida de raíz la posibilidad misma de hablar de una «dimensión» o «momento asociativo» en las Corporaciones de Derecho Público que pudiera ser incluido en la esfera de protección del art. 22 C.E. Por tanto, este precepto no ha podido ser vulnerado por la Disposición final décima de la Ley 4/1990.

d) Con el cuarto motivo del recurso se denuncia la infracción del art. 33.1 y 3 C.E. y hay que entenderlo dirigido especialmente contra el apartado 2 a) de la Disposición recurrida. Considera el Abogado del Estado que la inconstitucionalidad del régimen previsto para la porción del patrimonio cameral generada por la cuota obligatoria se cifra (después de un excurso, ahora no relevante, sobre los patrimonios del servicio, el derecho real que grava los bienes privados del concesionario afecto

al servicio público, la inembargabilidad de estos bienes y el concepto estricto de servicio público, seguido de la exposición de algunas ideas sobre las tasas y exacciones parafiscales) en que la cuota obligatoria, por obligatoria que sea, tiene el mismo fundamento que las cuotas de los miembros de las asociaciones y la de los miembros de otras Corporaciones y, sea o no tasa la cuota obligatoria de las Cámaras, «la Cámara había adquirido la propiedad de estos ingresos».

En la prolija y confusa argumentación de este motivo de inconstitucionalidad es difícil, según el Abogado del Estado, dar con un hilo argumental que posea mínima relevancia jurídico-constitucional para aquello que aparentemente se pretende, a saber, razonar una supuesta infracción del derecho de propiedad y de la garantía constitucional respecto a las expropiaciones. En cualquier caso, ya la STC 132/1989 declaró inaplicable el concepto de expropiación (y, por tanto, la garantía constitucional del art. 33.3 C.E.) a los supuestos de supresión de Corporaciones de Derecho Público. El razonamiento seguido en el fundamento jurídico 18 de la citada Sentencia basta para excluir toda sospecha de inconstitucionalidad fundada en la infracción del precepto constitucional antes citado.

En otro orden de cosas, cualquiera que sea la particular naturaleza de la cuota obligatoria, es patente su carácter de tributo con arreglo, no sólo al art. 26.2 L.G.T., sino, sobre todo, al art. 22 a) L.G.P., del que resulta que la cuota obligatoria de las Cámaras de la Propiedad Urbana era un derecho económico de la Hacienda Pública. Así pues, la evidente naturaleza tributaria de la cuota obligatoria de las Cámaras que nos ocupan, su carácter de derecho de la Hacienda pública, y su ingreso en el Tesoro privan de toda base a las consideraciones de la demanda sobre la diferenciación, dentro del patrimonio de las Cámaras, entre la porción generada con cargo a la cuota obligatoria (derecho de la Hacienda Pública) y el resto del patrimonio. Tampoco puede tacharse de irrazonable que el legislador haya asimilado a la parte del patrimonio cameral generado con cargo a la cuota obligatoria el originado por «actuaciones derivadas de obligaciones legales», esto es, de tareas o cometidos obligatorios impuestos por el legislador a las Cámaras en su dimensión pública.

Respecto al resto del patrimonio cameral no generado por la cuota obligatoria o por actuaciones derivadas de obligaciones legales, la ley habilita a las Administraciones Públicas sucesoras de las Cámaras para adscribirlo a asociaciones constituidas o que se constituyan cuya finalidad sea «la defensa, promoción e información de los propietarios y usuarios de viviendas urbanas». Las consideraciones ya hechas por el Abogado del Estado en el apartado anterior sirven, según él, para justificar constitucionalmente esta habilitación, tendente a fomentar el ejercicio del derecho fundamental de asociación para fines enlazados con los que cumplían las Cámaras extinguidas.

e) Es inaceptable, igualmente, el motivo de impugnación relativo al art. 24 C.E. Primero, porque las Cámaras de la Propiedad Urbana y su Consejo General son personas jurídicas de Derecho Público cuya creación reposa en la voluntad del legislador y, por consiguiente, no son capaces de derechos fundamentales que impidan o limiten la libertad de que goza el legislador democrático para suprimirlas y eliminar, así, una restricción al derecho fundamental de asociación. Segundo, porque las consideraciones de este motivo podrían tener algún viso de consistencia si la Disposición recurrida mereciera ser considerada como ley singular, pero esta disposición tiene claro carácter normativo, general y abstracto, y no cabe entender que el art. 24.1 C.E. obligue a que

los particulares dispongan de una vía de control abstracto de la constitucionalidad de las leyes.

f) Respecto del motivo sexto del recurso de inconstitucionalidad (relativo a la integración del personal de las Cámaras), argumenta el Abogado del Estado que es cierto que los empleados de las Cámaras de la Propiedad Urbana no eran funcionarios, pero no lo es menos que el apartado 2 b) de la Disposición impugnada no transforma a los empleados de las Cámaras en funcionarios de la Administración Pública tutelante, sino que dispone o prescribe su integración en ella, pero sin prejuzgar en calidad de qué y, por lo que hace al Estado, ordenando expresamente incluso que se aplique la legislación vigente en materia de función pública. El apartado 2 d) es demasiado vago para poder predecir cuál será la forma concreta en que se producirá el resultado —integración— que el legislador prescribe. Habrá que esperar, por tanto, a que se dicte el Real Decreto que prevé este apartado y, en su caso, las normas autonómicas pertinentes. En sí mismo considerado, nada hay en el apartado 2 b) de la Disposición final que se impugna que contrarie el art. 23.2 C.E. en relación con el art. 103.3 C.E., que es a lo que, con poca precisión, apunta el recurso cuando habla de que «se exceptiona» la Ley 30/1984. Naturalmente, la integración es una regla de conjunto, no una imposición forzosa a cada empleado de las Cámaras *uti singuli*. Quien decida renunciar a integrarse en la Administración podrá hacerlo con toda libertad.

Finalmente, los interrogantes planteados por los recurrentes pierden de vista que este apartado de la Disposición impugnada se limita a fijar un resultado —la integración— remitiendo su articulación a la potestad reglamentaria (estatal o autonómica). En esas normas reglamentarias hallarán respuesta algunas de las cuestiones planteadas por el recurso y otras más.

g) En relación con el motivo séptimo del recurso de inconstitucionalidad, referente a la violación del orden constitucional y estatutario de competencias, el Abogado del Estado reitera las alegaciones ya hechas en el recurso 2.255/90, que han quedado expuestas en el antecedente sexto de esta Sentencia.

Añade a esas alegaciones el Abogado del Estado que una vez demostrado el carácter materialmente básico de los apartados 1 y 2 de la Disposición impugnada, desaparece el motivo de inconstitucionalidad aducido para el apartado 3. En efecto, este precepto se refiere también a «la Administración Pública que tenga atribuida su tutela», para de este modo preservar las competencias autonómicas. Parece evidente, por lo demás, la necesidad de que sean uniformes para toda España las dos normas contenidas en este apartado 3, a saber: la vigencia provisoria de las normas que venían rigiendo el patrimonio y el personal de las Cámaras y el régimen de la intervención administrativa sobre los actos de disposición, gestión y administración que los órganos camorales de gobierno adopten en materia de patrimonio y personal.

Finalmente, concluye el Abogado del Estado, la demostración del carácter materialmente básico de los apartados 1, 2 y 3 de la Disposición impugnada tiene por consecuencia que la declaración contenida en el apartado 4 sea conforme a la Constitución.

En virtud de todo lo expuesto solicita la desestimación total del recurso de inconstitucionalidad.

12. Por escrito presentado en este Tribunal el 3 de diciembre de 1990, el Congreso de los Diputados formuló alegaciones, circunscritas, según se hace constar expresamente, a la impugnación relativa a la violación del procedimiento parlamentario en la tramitación de

la enmienda que acabaría convirtiéndose en la Disposición final décima de la Ley 4/1990.

Comienza el Letrado del Congreso de los Diputados afirmando que en la tramitación parlamentaria de la citada enmienda se ha cumplido escrupulosamente la normativa constitucional y reglamentaria que regula el procedimiento legislativo. A continuación, con todo detalle, la representación del Congreso relata —y aporta los correspondientes documentos— todos los trámites seguidos para la aprobación de la enmienda en cuestión. Así, señala que, dentro del plazo de presentación de enmiendas, el Grupo Parlamentario Socialista propuso la que nos ocupa; realizado el debate en Comisión se emitió el correspondiente dictamen en el que se recogió como Disposición final décima nueva. El dictamen de la Comisión fue objeto de deliberación y aprobación en el Pleno del Congreso de los Diputados que aprobó la enmienda. El mencionado texto se remitió al Senado abriéndose el correspondiente plazo para la presentación de enmiendas, dentro del cual se presentó por el Grupo Parlamentario Socialista la enmienda núm. 1.225, como Disposición adicional décima nueva, con la imperfección de que, en el texto remitido por el Congreso, la materia relativa a las Cámaras de la Propiedad Urbana figuraba como Disposición final, y no como adicional.

Entre las argumentaciones de los recurrentes se señala que la enmienda de referencia se presentó el último día y de madrugada para «obrar con sorpresa», matización ésta última en la que la defensa del Congreso no va a entrar. Lo cierto es que la enmienda se presentó dentro del plazo reglamentario, se incorporó al informe de la Ponencia del Senado y fue objeto de debate en la Comisión de Presupuestos de la Cámara Alta. En el debate en Comisión se puso de manifiesto el error antes señalado y fue corregido en el sentido de que la enmienda debería figurar en el texto no como Disposición adicional, sino como Disposición final.

En el debate se alegó por algunos intervinientes que la mencionada enmienda no estaba precedida de justificación. Respecto de ello el propio Presidente de la Cámara puso de manifiesto que se podía haber recurrido contra la propia Mesa contra el Acuerdo de calificación o admisión, y no se hizo. Ello, aparte de la intranscendencia jurídica de una irregularidad que no produce ineficacia, concluyó con la aprobación de la enmienda de referencia. Remitido el texto aprobado por el Senado al Congreso de los Diputados fue objeto de debate en el Pleno de la Cámara Baja, resultando que la mencionada Disposición final décima fue aprobada por 168 votos a favor, 103 en contra y 12 abstenciones.

Pues bien, por más que sea doctrina constitucional consagrada que las leyes pueden declararse inconstitucionales por inobservancia de las normas procedimentales relativas a su elaboración (STC 99/1987), en el presente caso se han observado escrupulosamente las normas parlamentarias sobre elaboración de las leyes; buena prueba de ello es que en las alegaciones formuladas por los recurrentes no se cita ni un solo artículo de los Reglamentos de las Cámaras que se haya infringido.

Por lo que respecta a la denunciada infracción de la publicidad de los trabajos parlamentarios, argumenta el representante del Congreso de los Diputados que la publicidad se pone de manifiesto en el debate en el Pleno, aun cuando éste en la Cámara Alta se desarrollase a última hora de la madrugada. Siempre se encuentran acreditados representantes de los medios de comunicación en las sesiones plenarios; la circunstancia de que, dadas las horas en que se desarrolló el debate, acudieran o no los informadores acreditados es cuestión ajena al trámite parlamentario.

En el debate en el Pleno de la Cámara Alta, en orden a la tramitación parlamentaria de la enmienda de referencia, la única manifestación que se realizó fue, como posible defecto formal, la de que la misma no iba precedida de la correspondiente justificación. Pues bien, la falta de justificación de una enmienda no sólo no constituye un presupuesto de anulación, por cuanto es una mera irregularidad no invalidante, sino que la mencionada irregularidad pudo ser corregida por los Grupos Parlamentarios mediante la interposición del pertinente recurso ante la Mesa. No se interpuso recurso alguno, lo que nos lleva a concluir que existe un acto consentido que hace imposible su reconsideración por el Pleno de la Cámara.

Alega también el Letrado del Congreso de los Diputados que no existe ninguna limitación en cuanto al contenido de las enmiendas que los parlamentarios quieran presentar a los Proyectos de Ley; las únicas limitaciones a la facultad de enmendar, así como a la de formular proposiciones de ley que establece nuestra Constitución son las de los arts. 84 y 134 para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno, tal como ha manifestado el Tribunal Constitucional en su STC 99/1987.

Las enmiendas, arguye la representación del Congreso, no tienen por qué enmarcarse dentro del proyecto de Ley remitido por el Gobierno, porque no existe previsión constitucional ni parlamentaria que permita formular enmiendas de adición al Proyecto de Ley. Los recurrentes se desenvuelven en una interpretación inadecuada en el sentido de que hacen una distinción entre «enmiendas sustanciales» y las que no tienen tal entidad, lo cual no está recogido en nuestro Derecho constitucional y parlamentario. Por último, argumentar que las enmiendas de adición que afectan sustancialmente al texto del Proyecto de Ley formuladas en el Senado tienen que tramitarse previamente ante el Congreso de los Diputados es condicionar la autonomía e independencia de la Cámara Alta e imponer limitaciones a los Senadores para formular enmiendas de adición.

Por otra parte, la tesis de los recurrentes conduce a la supresión de las enmiendas de adición senatoriales, lo que sí es inconstitucional. Por una cuestión de intensidad en cuanto al contenido de la enmienda, no puede sacarse el resultado de que aquéllas que pretenden una regulación distinta o afectan esencialmente al texto del Proyecto de Ley no puedan tramitarse como tales enmiendas.

Respecto de la argumentación de que ha habido una vulneración de la supremacía que corresponde al Congreso de los Diputados, hay que decir que la tramitación de la enmienda fue intachable desde esta perspectiva, puesto que la Cámara baja tuvo oportunidad de pronunciarse sobre las enmiendas introducidas en el Senado —entre las que se encontraba la que nos ocupa— acordando en su momento aceptarlas. La preeminencia se deriva del hecho de tener la última palabra, pudiendo así pronunciarse sobre las modificaciones introducidas por el Senado, pero no implica, en absoluto, la necesidad de que el Congreso tenga que someter a nuevo trámite de enmiendas el contenido del texto aprobado por el Senado.

En apoyo de sus alegaciones el Letrado del Congreso de los Diputados subraya que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre las cuestiones planteadas en este recurso en su STC 99/1987, cuyos fundamentos jurídicos transcribe.

Por último, a propósito de las alegaciones relativas a la desviación de poder de los actos legislativos, se argumenta que trasladar toda esta concepción a las funciones de las cámaras legislativas constituye, en principio, una imposibilidad constitucional. La desviación de

poder requiere que exista una habilitación del ordenamiento jurídico para que una estructura política no soberana —como es el Ejecutivo o su Administración— pueda actuar discrecionalmente bajo el control del fin que el propio ordenamiento señala. Este principio no es aplicable a las estructuras institucionales soberanas, como es el Parlamento, cuyas decisiones encuentran como única limitación la propia Constitución. Resulta, pues, absolutamente inaplicable la teoría de la desviación de poder a la actividad legislativa de las cámaras y, en consecuencia, no puede hablarse de desviación de poder de los actos legislativos, sino, en su caso, de su inconstitucionalidad.

Solamente respecto de los actos parlamentarios no legislativos (actos de control), así como de los «actos parlamentarios internos», podría plantearse la problemática de la desviación de poder parlamentaria; pero lo cierto es que, en el presente caso, no estamos ni ante un acto de control, ni ante un acto administrativo parlamentario, sino ante un acto legislativo soberano del que puede predicarse sólo la constitucionalidad o inconstitucionalidad.

Finalmente, concluye el Letrado del Congreso de los Diputados, los recurrentes alegan una desviación de poder desde la perspectiva del procedimiento, con olvido de que el procedimiento legislativo es fundamentalmente reglado, y no existe la posibilidad de la discrecionalidad para cumplir un determinado fin. El único fin que persigue el procedimiento legislativo es la producción de un acto soberano: el aprobatorio de la ley. En el presente caso, como se ha examinado con anterioridad, el trámite reglado de producción del acto aprobatorio de la Disposición final décima de la Ley 4/1990 se ha cumplido con absoluta escrupulosidad.

Por todo lo expuesto el Letrado del Congreso de los Diputados solicita se dicte Sentencia por la que se declare no haber lugar a la inconstitucionalidad en orden a la tramitación legislativa de la Disposición final décima de la Ley 4/1990, dictándose resolución por la que se manifieste la conformidad a derecho de la tramitación parlamentaria de la mencionada ley, y la no violación, en consecuencia, de los arts. 87, 88 y 90 C.E., ni del art. 9 del mencionado Texto fundamental.

13. Por providencia de 10 de diciembre de 1990 la Sección acuerda incorporar a los autos los escritos de alegaciones que han formulado el Abogado del Estado y los Letrados de las Cortes Generales en representación, respectivamente, del Gobierno, del Senado y del Congreso, y que se oigan a los dos últimos citados, así como al Comisionado de los Diputados promovedores y a la representación procesal de la Junta de Galicia —que planteó el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.255/90— para que, en el plazo común de diez días, expongan lo que estimen pertinente acerca de la acumulación del presente recurso con el mencionado anteriormente, tal y como pide el Abogado del Estado en el otrosí de su escrito.

14. Con fecha 14 de diciembre de 1990 se presentaron ante este Tribunal un escrito de la Procuradora doña Elisa Hurtado Pérez, personándose en nombre de la «Unión General de Trabajadores», y otros dos de la Procuradora doña Isabel Cañedo Vega, personándose en nombre de la «Confederación Sindical de CC.OO.» y de la «Asociación de Empleados de Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana y de su Consejo Superior».

Las Sección, por providencia de 17 de diciembre de 1990, acuerda que no ha lugar a tener como partes coadyuvantes del Estado en este recurso de inconstitucionalidad a las Procuradoras de los sindicatos y asociación antes citados, por no estar comprendidos entre

las partes que pueden intervenir en estos procesos constitucionales, conforme disponen los arts. 32 y 34 de la LOTC.

15. Por Auto del Pleno de este Tribunal de 23 de abril de 1991, se acuerda acumular el recurso de inconstitucionalidad registrado con el núm. 2.283/90, al registrado con el núm. 2.255/90. En el antecedente quinto de dicho Auto se pone de manifiesto que dentro del plazo concedido en la providencia de 10 de diciembre de 1990, presentó escrito la Junta de Galicia manifestando que, habida cuenta de la íntima conexión de los asuntos, nada tenía que objetar a la acumulación instada. Asimismo se hace constar en el Auto que las demás partes a que se refiere la providencia no alegaron nada al respecto.

16. Por providencia de 14 de junio de 1994, se señaló para votación y fallo de la presente Sentencia el día 16 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Los recursos de inconstitucionalidad acumulados, núms. 2.255/90 y 2.283/90, interpuestos, respectivamente, por la Junta de Galicia y por 79 Diputados del Grupo Parlamentario Popular, se dirigen contra la Disposición final décima de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales para 1990, que regula la supresión de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana como Corporaciones de Derecho Público. Dispone literalmente dicho precepto:

«1. Las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana y el Consejo Superior de las mismas, reguladas por el Real Decreto 1649/1977, de 2 de junio (R. 1.563 y Ap. 1975-85, 1.466), quedan suprimidas como Corporaciones de Derecho Público, desapareciendo, en consecuencia, la referencia a las mismas contenida en el art. 15.1 a) de la Ley 12/1983, de 14 de octubre (R.2.227 y Ap. 1.975-85, 2.745), del Proceso Autonómico.

2. Se faculta al Gobierno para que mediante Real Decreto establezca el régimen y destino del patrimonio y personal de las mismas. Dicha regulación:

a) Establecerá la forma y requisitos por los que ha de regirse la elaboración por la Administración Pública que hasta ahora tenía atribuida su tutela, del inventario de bienes y derechos que constituyen el patrimonio de las mismas, así como la determinación de qué parte del total de dicho patrimonio ha sido generado directa o indirectamente con cargo a la cuota obligatoria u otras actuaciones derivadas de obligaciones legales, y cuál se considera generada con ingresos diferentes a los anteriores. El patrimonio que de acuerdo con la citada determinación haya sido generado con cargo a la cuota obligatoria u otras actuaciones derivadas de obligaciones legales, será inscrito, titulado o ingresado, según el tipo de patrimonio de que se trate, a nombre de las correspondientes Administraciones Públicas para el cumplimiento o realización de fines, o servicios públicos. La parte del patrimonio generada con ingresos diferentes a los antes citados será igualmente inscrito, titulado o ingresado a favor de las Administraciones Públicas correspondientes que lo podrán adscribir a aquellas asociaciones sin ánimo de lucro constituidas o que se constituyan y que tengan como finalidad esencial la defensa, promoción e información de los propietarios y usuarios de viviendas urbanas.

b) Fijará el destino del personal que el día 1 de junio de 1990 preste servicios en las Cámaras sometidas

a la tutela estatal, el cual se integrará en la Administración del Estado mediante la aplicación de la legislación vigente en materia de función pública.

Las restantes Administraciones Públicas que ejerzan la tutela sobre las correspondientes Cámaras de la Propiedad Urbana adoptarán asimismo las determinaciones necesarias para la integración del personal de aquéllas.

3. Hasta tanto entre en vigor la regulación prevista en el apartado anterior, las Cámaras seguirán rigiéndose por la normativa que les sea de aplicación, si bien los actos de disposición, gestión y administración adoptados por sus órganos de gobierno que afecten al patrimonio y personal de las mismas, requerirán para su efectividad la previa autorización de la Administración Pública que tenga atribuida su tutela, sin cuyo requisito serán nulos. Para el ejercicio de dicha función la citada Administración Pública podrá designar un representante delegado de la misma en cada Cámara, así como en el Consejo Superior, a partir de la fecha de publicación de la presente ley.

4. Lo establecido en esta Disposición final tiene carácter básico.»

2. Como ha quedado expuesto en los antecedentes, ambos recursos de inconstitucionalidad vienen fundamentados en una pluralidad de motivos que conviene sistematizar de forma previa a su examen. Los recursos, en efecto, de forma no siempre suficientemente singularizada, alegan defectos tanto de orden formal, como de orden competencial como, finalmente, de orden sustantivo. Si el núcleo del recurso interpuesto por el Gobierno de la Xunta de Galicia es la vulneración del orden de distribución competencial, con algunos elementos formales y sustantivos, el recurso interpuesto por los Diputados al Congreso del Grupo Parlamentario Popular es considerablemente más complejo, en la medida en que, junto a la citada vulneración del orden de distribución competencial, plantea como primer motivo de inconstitucionalidad la vulneración del art. 134.2 C.E. (contenido material de la Ley de Presupuestos Generales del Estado), a lo que suma un conjunto de vulneraciones de tipo sustantivo, predominantemente de diversos derechos fundamentales, incorporando por fin la vulneración del procedimiento legislativo.

A la hora de responder a los diversos motivos de inconstitucionalidad aducidos en los dos recursos acumulados, procede comenzar por aquéllos de carácter formal o competencial, no abordando los motivos de carácter sustantivo sino en el supuesto de desestimación de los primeros. Dentro de los primeros, a su vez, conviene comenzar por el problema relativo al orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, para analizar, en su caso y en un segundo momento, el problema relativo a la delimitación de la potestad legislativa del Estado, es decir la delimitación material entre ley ordinaria y ley de presupuestos generales del Estado.

3. Con todo, una última puntualización es aún necesaria, cual es la relativa a la incidencia que, sobre los presentes recursos de inconstitucionalidad, haya podido tener nuestra STC 113/1994, recaída en el recurso de amparo núm. 1.109/90, avocado al Pleno. En la misma, en efecto, este Tribunal ha reconocido «el derecho fundamental de la recurrente a la libertad de asociación, con la consiguiente libertad de opción para afiliarse o no a la Cámara de la Propiedad Urbana», declarando, en el segundo punto del fallo, la derogación, por inconstitucionalidad sobrevenida, del art. 4.1 del Real Decreto 1649/1977 y los arts. 4 y 5 del Decreto 477/1960, preceptos éstos referidos a la adscripción obligatoria a

las citadas Cámaras y a la determinación de los sujetos pasivos de la «cuota» de las mismas.

La STC 113/1994 no ha producido la desaparición del objeto de los presentes recursos de inconstitucionalidad. La citada Sentencia se ha limitado a declarar la ilegitimidad constitucional de la adscripción obligatoria a estas Cámaras, con la consiguiente ilegitimidad de la sujeción a la «cuota» de las mismas, pero sin prejuzgar en absoluto la subsistencia misma de estas Cámaras y de su «cuota». El objeto de los presentes recursos, por el contrario, es la Disposición final décima de la Ley 4/1990, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, en la medida en que suprime a estas Cámaras como Corporaciones de Derecho Público y faculta al Gobierno para establecer, con arreglo a lo en ella previsto, el régimen y destino del patrimonio y personal de las mismas.

4. Entrando ya en el primero de los motivos, debe señalarse que, si bien es claro que las distintas Comunidades Autónomas han asumido en sus Estatutos competencias en materia de Cámaras de la Propiedad Urbana, y que algunos de ellos —en concreto el de la Comunidad Autónoma que ahora recurre— lo ha hecho con carácter exclusivo, ello no significa, sin embargo, que el Estado carezca de competencias en la materia. Es, en efecto, doctrina reiterada de este Tribunal que «la calificación jurídica que las competencias de las Comunidades Autónomas deben merecer no deriva de una lectura aislada de la denominación que tales competencias reciban en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad, dentro del cual, como es evidente, la Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como *lex superior* de todo el ordenamiento; fuerza normativa que no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos de Autonomía, cuyos preceptos, por más que califiquen como exclusiva la competencia asumida *ratione materiae*, nada pueden frente a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia» (STC 20/1988, fundamento jurídico 3.º).

En el presente caso, el art. 149.1.18 C.E. incorpora un título competencial del Estado en materia de Cámaras de la Propiedad Urbana. Este Tribunal ha declarado que, en la medida en que deben calificarse como Corporaciones de Derecho Público, representativas de intereses económicos, estas Cámaras «participan de la naturaleza de las Administraciones Públicas y, en este sentido, la constitución de sus órganos así como su actividad en los limitados aspectos en que realizan funciones administrativas han de entenderse sujetas a las bases que, con respecto a dichas Corporaciones, dicte el Estado en el ejercicio de las competencias que le reconoce el art. 149.1.18 de la Constitución» (STC 76/1983, fundamento jurídico 26). El Estado puede, en consecuencia, hacer uso de la competencia que le confiere el art. 149.1.18 C.E. para dictar las bases reguladoras de las Cámaras de la Propiedad Urbana. Por lo demás, eso es lo que dispone el art. 27.29 E.A.G. que, si bien asume con carácter exclusivo la competencia sobre «Cámaras de la Propiedad», lo hace «sin perjuicio de lo que dispone el art. 149 C.E.».

A) La supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana como Corporaciones de Derecho Público tiene carácter básico. Ya hemos tenido ocasión de declarar que estas Corporaciones de Derecho Público son «entidades cuya creación y disolución se producen como consecuencia de la decisión del poder público» (STC 132/1989, fundamento jurídico 18). Ese poder público no puede ser otro que el legislador estatal por cuanto

no cabe duda de que si hay algo básico en el régimen jurídico de las Administraciones Públicas es la decisión de incluir o de excluir un determinado fenómeno en el ámbito de las mismas (STC 132/1989, fundamento jurídico 9.º), todo lo cual debe ser entendido sin perjuicio de la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, las bases contenidas en la Disposición final impugnada no han «agotado» la materia «Cámaras de la Propiedad Urbana» sobre la que las Comunidades Autónomas, y singularmente la de Galicia (art. 27.29 E.A.G.), han asumido diversos títulos competenciales. Siendo cierto que al suprimirlas como Corporaciones de Derecho Público, la Disposición final suprime a la actuales Cámaras de la Propiedad Urbana del todo (esto es, como lo único que eran, Corporaciones de Derecho Público) no es menos cierto que no impone un modelo alternativo concreto, lo que significa que las Comunidades Autónomas mantienen intacta su facultad de actuación para dotar a las organizaciones de propietarios de fincas urbanas del régimen jurídico que consideren procedente, con la sola limitación de que ese régimen jurídico no sea el de las Corporaciones de Derecho Público, lo que ha quedado expresamente excluido por la legislación del Estado.

La supresión, por fin, de las Cámaras de la Propiedad Urbana como Corporaciones de Derecho Público no impide que el Estado, simultáneamente, adopte medidas sobre el personal y el patrimonio de las mismas, y ello sin prejuzgar el contenido de las mismas por motivos distintos a los competenciales. Como dijimos en nuestra STC 132/1989 (fundamento jurídico 29) en relación con las Cámaras Agrarias, y ante la extinción de estas entidades, «las medidas que deben de adoptarse han de regularse mínimamente, pudiendo, incluso, tener carácter básico alguna de ellas por deberse realizar de manera homogénea en todo el territorio nacional». La cuestión, más bien, es si las concretas medidas que se adoptan en el apartado 2 de la Disposición final décima de la Ley 4/1990 tienen o no la naturaleza básica que les atribuye expresamente el apartado 4 de la misma Disposición.

B) El apartado 2 a) de la Disposición impugnada no vulnera el orden competencial. Importa destacar, ante todo, que la Disposición impugnada no dice que sea el Estado quien procederá a ejecutar las medidas en cuestión (elaboración del inventario, formación de masas patrimoniales, etc.), sino que habilita al Gobierno para que regule la forma y requisitos por los que ha de regirse la Administración que sea competente para ello —estatal o autonómica— a la hora de ejecutar esas medidas.

Entrando ya en el contenido del citado apartado, y de acuerdo con lo que dijimos en nuestra STC 132/1989 (fundamento jurídico 29), tiene, en principio, carácter básico el establecimiento de la finalidad que se asigna con carácter general al patrimonio de las Cámaras que se disuelven. Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que, en el presente caso, la finalidad que la Disposición impugnada señala es distinta según se trate de la masa patrimonial generada con cargo a la cuota obligatoria u otras actuaciones derivadas de obligaciones legales, o de la parte del patrimonio generada con ingresos diferentes a los antes citados. En el primer caso, la finalidad establecida por la Ley 4/1990 es el cumplimiento o realización de fines o servicios públicos; en el segundo es la adscripción a asociaciones sin ánimo de lucro que tengan como finalidad esencial la defensa, promoción e información de los propietarios y usuarios de viviendas urbanas. Por lo que hace al primero, el carácter facultativo del precepto (...lo «podrán» adscribir a aquellas asociaciones...) implica que la asignación de la finalidad

en este caso no es realmente básica, por no tener carácter obligatorio. Por lo que hace al segundo, la finalidad consistente en el cumplimiento o realización de fines o servicios públicos, si bien se trata de una decisión ciertamente básica, en cuanto pretende asegurar un destino común a dicho patrimonio, por el carácter genérico que tiene, deja a las Comunidades Autónomas un amplio margen para la concreción de ese destino público al que deben adscribirse los bienes de las extintas Cámaras de la Propiedad Urbana.

C) El apartado 2 b) de la Disposición final décima respeta igualmente el orden de distribución de competencias. Es evidente que la impugnación del mismo no afecta al párrafo primero del apartado que, como sostiene el Abogado del Estado, es competencialmente inocuo por cuanto se refiere exclusivamente a las Cámaras sometidas a la tutela estatal. Si afecta, por el contrario, a las competencias autonómicas el párrafo segundo que establece que las restantes Administraciones Públicas que tengan la tutela sobre las correspondientes Cámaras de la Propiedad Urbana adoptarán las determinaciones necesarias para la integración del personal de aquéllas.

En primer lugar importa destacar que, en contra de lo que sostiene los recurrentes, la Disposición impugnada no ordena la integración del personal de las Cámaras en la función pública autonómica sino, más genéricamente, en la Administración de las Comunidades Autónomas. Esto es, determina el destino, también público, del personal de las Cámaras, dejando a las Comunidades Autónomas competentes en la materia el espacio suficiente para arbitrar los mecanismos de integración que, como ha quedado dicho, no tienen por qué ser los propios de la función pública.

D) El apartado 3 de la Disposición impugnada, finalmente, tampoco vulnera el orden competencial. Una vez declarada la naturaleza básica de la decisión contenida en el apartado 1 de la disposición impugnada, desaparece el fundamento en que se apoya, casi exclusivamente, la impugnación de los recurrentes. Pero además, es obligado concluir que el párrafo primero del apartado 3 resulta inocuo desde la perspectiva de la delimitación competencial en la materia, por cuanto sólo dice que las Cámaras deberán regirse por la normativa que les sea de aplicación, sin determinar en absoluto cuál sea esa normativa. Por último, se trata de una Disposición que prevé el Derecho transitorio en tanto entre en vigor una legislación que, como ha quedado dicho, no tiene carácter básico y, en consecuencia, sería inaplicable en las Comunidades Autónomas con competencia en la materia.

Por último y por lo que se refiere al párrafo segundo del apartado 3 de la Disposición impugnada, forzoso es reconocer la necesidad de que sea uniforme en todo el Estado la medida allí contemplada, consistente en que los actos de disposición, gestión y administración adoptados por los órganos de Gobierno, que afecten al patrimonio y personal de las mismas, vayan precedidos de la previa autorización de la Administración Pública que tenga atribuida su tutela, so pena de incurrir en nulidad. La medida en cuestión es respetuosa con las competencias autonómicas por cuanto establece que la autorización será concedida por la Administración —estatal o autonómica— que tenga la tutela de las Cámaras de la Propiedad Urbana. Y es básica no sólo porque establece un requisito de validez de los actos en cuestión, sino porque constituye una garantía del cumplimiento de los fines establecidos en el apartado 2 que, como hemos dicho, debe ser considerado básico. Se trata, en efecto, de someter los actos de disposición, gestión y

administración que afecten al patrimonio y personal de las Cámaras de la Propiedad Urbana a una autorización administrativa previa, con el fin de que la Administración que sea competente para ello controle que con esos actos se cumple, efectivamente, la finalidad de interés público establecida por la Ley.

Por todo lo cual debe concluirse que la Disposición final décima de la Ley 4/1990, de Presupuestos Generales del Estado, no ha vulnerado el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias.

5. Los Diputados del Grupo Parlamentario Popular centran su primer motivo de inconstitucionalidad en la vulneración del art. 134.2 C.E., por parte de la Disposición final décima de la Ley 4/1990, de Presupuestos Generales del Estado, toda vez que en su contenido no guarda conexión alguna con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos, ni tampoco con los criterios de política económica general en que se sustentan. El recurso del Gobierno de la Xunta de Galicia se limita, a este respecto, a señalar la falta de adecuación de esta ley para regular la materia en cuestión, sin mayor desarrollo argumentativo. Este motivo de inconstitucionalidad debe ser estimado.

Tal como señalamos en la STC 76/1992 (fundamento jurídico 4.º), la singularidad de la Ley de Presupuestos radica en el hecho de que es una ley con una función específica y constitucionalmente definida (art. 134.2 C.E.), expresión de una de las potestades o competencias que, singular y expresamente, la Constitución encomienda a las Cortes Generales (art. 66.1. C.E.). Es, en concreto, la Ley que cada año aprueba los Presupuestos Generales del Estado incluyendo la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Y puesto que el Presupuesto es un instrumento de la política económica del Gobierno, la Ley de Presupuestos es, además, vehículo de dirección y orientación de la política económica.

Como consecuencia de ello, las Leyes de Presupuestos tienen, ante todo, un contenido mínimo, necesario e indisponible, constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos; junto a ello, poseen un contenido posible, no necesario y eventual, que puede afectar a materias distintas a ese contenido necesario constituido por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos. Ahora bien, «para que la regulación, por una Ley de Presupuestos, de una materia distinta a su núcleo mínimo, necesario e indisponible (previsión de ingresos y habilitación de gastos) sea constitucionalmente legítima es necesario que esa materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento y que, además, su inclusión en dicha Ley esté justificada, en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno». De ahí que «la inclusión injustificada de estas materias en la ley anual de Presupuestos puede ser contraria a la Constitución por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional (STC 65/1987, fundamento jurídico 3.º) y por afectar al principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo origina (STC 65/1990, fundamento jurídico 3.º)» (STC 76/1992, fundamento jurídico 4.º).

La Disposición impugnada, por su contenido y finalidad, es una norma reguladora, aunque sea en clave negativa, de la naturaleza y el régimen jurídico de un



tipo concreto de Administraciones Públicas, las Cámaras de la Propiedad Urbana. Es evidente, pues, que no puede ser encuadrada en lo que este Tribunal ha definido como núcleo mínimo, necesario e indispensable de las Leyes de Presupuestos Generales, consistente en la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos. Tratándose, pues, de una materia distinta a la estrictamente presupuestaria (previsión de ingresos y habilitación de gastos), debemos preguntarnos si cumple los dos requisitos que este Tribunal Constitucional ha establecido como condicionantes de la legitimidad constitucional de la inclusión en las Leyes de Presupuestos de materias que no forman parte del contenido mínimo, necesario e indispensable de este tipo de Leyes.

La supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana no guarda relación directa con los ingresos o gastos del Estado. No tiene incidencia alguna sobre los gastos autorizados en el Presupuesto porque, al margen de otras consideraciones, el presupuesto de las citadas Cámaras se elaboraba y aprobaba al margen del Presupuesto del Estado, y los gastos de aquéllas no figuraban en éste (arts. 38 y ss. del Reglamento de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, Real Decreto 1649/1977). Por las mismas razones, carece de repercusión sobre los ingresos presupuestarios, pues, aun considerando que la conexión directa con los ingresos del Estado pudiese derivar de la cuota obligatoria que los asociados debían pagar —planteamiento que difícilmente puede aceptarse dada su naturaleza de recurso fijo y permanente de las Cámaras— en todo caso la cuota fue suprimida por la Ley 33/1987, de Presupuestos Generales para 1988, razón por la cual resulta evidente que esa conexión directa con los ingresos del Estado, supuestamente derivada de la existencia de la cuota obligatoria, de ser tal, habría desaparecido a partir de 1988, por lo que difícilmente puede explicarse la incidencia de una cuota ya inexistente sobre los Presupuestos del año 1990.

Debe descartarse también que la norma impugnada guarde relación directa con los criterios de política económica en que se inspira el presupuesto. A diferencia de otros casos, en que la autorización al Gobierno para suprimir entidades públicas o modificar su regulación se concede «al objeto de contribuir a la racionalización y reducción del gasto público» (art. 80 de la Ley 4/1990, de 29 de junio), o «por razones de política económica» (art. 95 de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993), la norma ahora impugnada no invoca como causa justificadora, ni la reducción del gasto público que de la misma pudiera derivarse, ni las razones de política económica en que pueda ampararse. Ni, finalmente, se acierta a averiguar por qué la supresión de las Corporaciones de Derecho Público «Cámaras de la Propiedad Urbana», cuyos ingresos son extrapresupuestarios (art. 38 del Reglamento), puede contribuir a la reducción del gasto público, ni qué razón de política económica puede amparar esta decisión.

Esta razón no puede tampoco buscarse en el contenido del apartado 2 a) de la Disposición impugnada relativo al destino del patrimonio de las Cámaras por cuanto una norma que habilita al Gobierno para que regule la liquidación del patrimonio de las Cámaras de la Propiedad Urbana no puede considerarse, por mucho que de ello se derive algún día algún ingreso para el Estado, como una decisión de política económica del Gobierno, so pena de identificar a ésta con cualquier medida, de la envergadura que sea, que tenga una incidencia cualquiera en el patrimonio de la Administración del Estado. En cualquier caso, y dicho sea a mayor abundamiento de lo que acaba de afirmarse, la liquidación

del patrimonio de las Cámaras es la consecuencia de la extinción de las mismas, decisión ésta que, según hemos dicho, no puede formar parte de una Ley de Presupuestos Generales del Estado; razón por la cual resulta improcedente justificar la legitimidad constitucional de la causa (supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana) a través de lo que no es más que la consecuencia de aquélla (liquidación de su patrimonio).

Por último, tampoco puede entenderse que la normativa objeto de impugnación sea complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno. La supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana como Corporaciones de Derecho Público en nada afecta a los Presupuestos Generales del Estado en sí mismos considerados, ni a su ejecución, por lo que tampoco desde esta perspectiva puede justificarse su inclusión en la Ley de Presupuestos.

No siendo, en primer lugar, contenido necesario de la Ley de Presupuestos la supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana, y tratándose, por otra parte, de una materia que carece de vinculación con el ámbito del contenido posible de este tipo de ley, debemos declarar que la Disposición impugnada es contraria a la Constitución por estar contenida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (art. 134.2 C.E.).

6. Una vez apreciada la inconstitucionalidad, y consiguiente nulidad, de la Disposición impugnada por vulneración del art. 134.2 C.E. resulta innecesario dar una respuesta a los motivos de inconstitucionalidad alegados desde la perspectiva de otros preceptos constitucionales.

## FALLO

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

Ha decidido

Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la Disposición final décima de la Ley 4/1990, de Presupuestos Generales del Estado para 1990.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciséis de junio de mil novecientos noventa y cuatro.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rubricados.

*Voto particular que formula el Magistrado don Luis López Guerra a la Sentencia de fecha 16 de junio de 1994, en los recursos de inconstitucionalidad acumulados, núms. 2.255/90 y 2.283/90, al que se adhiere el Magistrado don Pedro Cruz Villalón*

Disiento de la opinión de la mayoría del Pleno del Tribunal Constitucional en cuanto a la declaración de inconstitucionalidad de la Disposición final décima de la Ley 4/1990, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, por vulnerar las previsiones del art. 134 de la Constitución.

Las razones de mi discrepancia son similares a las que me llevaron a disentir del fallo recaído en la STC

76/1992, cuyo razonamiento inspira directamente la fundamentación de la presente Sentencia. Formulé en aquella ocasión un voto particular, cuyo contenido reitero en lo esencial en el presente. A mi parecer, tanto la Sentencia 76/1992 como la que da lugar a este voto particular suponen una restricción injustificada y sin base constitucional suficiente de la potestad legislativa que a las Cortes Generales reconoce el art. 66.2 de la Constitución Española: potestad que deriva de la representación que las Cortes ostentan del pueblo español, según establece el art. 66.1 del Texto constitucional.

Dado el reconocimiento expreso de esa potestad, que se establece con alcance general, y sin que se establezcan ámbitos exentos a la misma, toda restricción a su ejercicio, o toda cualificación a la forma de ejercerla deberá derivar de una definida previsión constitucional (bien explícita, bien directa e inequívocamente derivada del Texto constitucional) en cuanto excepción a una atribución en principio universal e ilimitada. A falta de esa previsión, no cabrá considerar que una norma legislativa resulta viciada de inconstitucionalidad en virtud del tipo de materias sobre las que versa, por más que pueda sujetarse a críticas desde la perspectiva de su adecuación técnica, o de su acomodación a las categorías doctrinales predominantes.

Pues bien, la restricción a la potestad legislativa que se formula en la Sentencia aprobada por el Pleno no responde, en mi opinión, a ninguna previsión constitucional de ese tipo, explícita o implícita. La Ley de Presupuestos es, como es obvio, una ley, y el hecho de que deba tener un contenido mínimo necesario e indispensable (el estado de gastos y previsión de ingresos presupuestarios, y el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado, según el art. 134.2 C.E.) no tiene por qué imponer al legislador restricciones adicionales a las que la Constitución establece expresamente. Ciertamente la Ley de Presupuestos ha de contener los Presupuestos del Estado, pero no es posible estimar que se trate de un contenido exclusivo y excluyente (STC 65/1987, fundamento jurídico 4.º).

El carácter que asume la Ley de Presupuestos, como instrumento de dirección de la política económica, ha supuesto la usual introducción en la misma, de normas relativas a esa materia con diversos grados de conexión con las previsiones presupuestarias. Ahora bien, la Constitución únicamente establece una exclusión expresa respecto al contenido de la Ley de Presupuestos, es decir, la prevista en el apartado 7.º del art. 134, referente a la creación de tributos, que habrá de llevarse a cabo mediante Ley tributaria sustantiva (ley que a su vez, podrá prever su modificación por la Ley de Presupuestos). El legislador, pues, en cuanto al contenido de la ley presupuestaria, se halla sujeto a dos mandatos explícitos: ha de incluir los Presupuestos con los requisitos del art. 134.2 C.E., y no podrá crear tributos (art. 134.7 C.E.). Dentro de estos límites, ningún precepto expreso hay en la Constitución que impida a las Cortes, en el uso de su potestad legislativa, introducir en la Ley de Presupuestos aquellas disposiciones que estimen de conveniente inclusión por su relación con la materia presupuestaria, o con la orientación de la política económica.

No cabe negar que el procedimiento de elaboración de la Ley de Presupuestos presenta particularidades que derivan tanto de los mandatos constitucionales como de los Reglamentos de las Cámaras. Pero tales particularidades no pueden representar, en el presente caso, ni restricciones a las competencias del poder legislativo, ni merma de ninguna clase del principio de seguridad jurídica.

En cuanto a las peculiaridades del debate presupuestario que pudieran suponer un recorte de las competencias comunes del poder legislativo, se cifran en los requisitos que la Constitución (art. 134.6) y los Reglamentos del Congreso y el Senado establecen para la formulación de enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos. Pero tales requisitos no resultan de aplicación al artículo que se cuestiona, y no hay datos que permitan suponer en modo alguno que el legislador haya podido ver reducida su capacidad de examen de la norma de que se trata, de formulación de enmiendas, y de discusión y votación en Pleno y Comisiones. No aparecen, pues, indicios de que, en palabras de la opinión del Pleno, la norma cuestionada haya podido «suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen o enmienda sin base constitucional» (fundamento jurídico 5.º, reproduciendo la doctrina del fundamento jurídico 5.º de la STC 76/1992).

Por otro lado, y aun si se aceptase, pese a lo dicho, la corrección de la doctrina sentada en la STC 76/1992, estimo que la presente Sentencia supondría una extensión extrema de los principios allí sentados.

La materia regulada en la Disposición ahora declarada inconstitucional sí tiene, a mi entender, una conexión clara con el contenido que el Pleno considera correcto de la Ley de Presupuestos, en cuanto se refiere a cuestiones con patente incidencia en el estado de gastos y previsión de ingresos del Estado, como son el destino de los bienes procedentes de las Cámaras declaradas extintas, y la integración en la Administración del Estado de su personal: materias éstas de indudable relevancia económica para las cuentas del Estado. Por ello, incluso en el supuesto (que no comparto) de que figurase una cláusula en la Constitución que acantonase o restringiese el contenido de la Ley de Presupuestos a las materias directamente relacionadas con la autorización de gastos y previsión de ingresos del Estado, la Sentencia de que disiento representaría una interpretación extensiva y desproporcionada de esa (inexistente) cláusula. En cualquier caso, pues, debería haberse concluido que la Disposición final que se impugna no vulnera los mandatos del art. 134 de la Constitución.

Madrid, a veinte de junio de mil novecientos noventa y cuatro.—Firmado: Luis López Guerra.—Pedro Cruz Villalón.—Rubricados.

*Voto particular que formula el Magistrado don Vicente Gimeno Sendra a la Sentencia dictada en los R.I. 2.255/90 y 2.283/90 acumulados, al que se adhiere el Presidente, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer*

Mi discrepancia con la presente Sentencia se limita al fundamento jurídico 5.º y, por lo tanto, al fallo que debió ser desestimatorio de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos.

En mi opinión, la mayoría ha efectuado una interpretación excesivamente rigurosa de nuestra doctrina sustentada en la STC 76/1992, lo que le ha llevado a una indebida declaración de inconstitucionalidad.

No es ocioso recordar que el supuesto que motivó la referida STC 76/1992 fue una norma procesal (concretamente el art. 130 L.G.T. que autorizaba una entrada en lugar cerrado) modificada por una Ley de Presupuestos. Con razón pudo entonces declarar este Tribunal la inconstitucionalidad de la norma, pues carecía de «relación directa con los gastos o ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica» (STC 76/1992, fundamento jurídico 4.º a).

Pero el objeto de los presentes recursos es muy distinto. El contenido de la Disposición impugnada es doble:

a) de un lado, se trata de extinguir una Corporación de Derecho Público, y b) de otro, la norma establece las bases de la liquidación de su patrimonio público, así como regula el destino de sus empleados que pasan a integrarse en la Administración del Estado.

Ante tal objeto procesal, no me cabe la menor duda de que la regulación de tal materia por una Ley de Presupuestos no conculca nuestra doctrina si se tiene en cuenta que, en primer lugar, la extinción de una determinada Cámara como Corporación de Derecho Público puede enmarcarse en una política económica neoliberal de abolición de «cuerpos intermedios» y, en segundo, las referidas normas económicas, aun cuando no tuvieran reflejo en el Presupuesto del Estado del año 1990, sí que guarda relación directa con los ingresos públicos (no otra consideración merece el patrimonio proveniente de la cuota obligatoria) o el gasto público que asimismo se ve afectado por un personal que en lo sucesivo va a cobrar su sueldo con cargo al Presupuesto General del Estado.

Así, pues, la norma impugnada en modo alguno ha infringido el art. 134, ni ningún otro precepto de la C.E., razón por la cual debieron de haberse desestimado los presentes recursos de inconstitucionalidad.

Madrid, veinte de junio de mil novecientos noventa y cuatro.—Firmado: Vicente Gimeno Sendra.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer.—Rubricados.

**16040** Pleno. Sentencia 179/1994, de 16 de junio de 1994. Cuestiones de inconstitucionalidad 526/1991, 571/1992 y 1.971/1992 (acumuladas). En relación con la Base Cuarta de la Ley de 29 de junio de 1911, del art. 1 del Decreto-ley de 26 de julio de 1929 y de las disposiciones adicionales novena de la Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 1983, trigésima cuarta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986, y vigésima quinta de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987. Votos particulares.

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

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 526/91, 571/92 y 1.971/92, promovidas la primera de ellas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y las dos siguientes por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (con sede en Sevilla) del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, por supuesta inconstitucionalidad de la Base Cuarta de la Ley de 29 de junio de 1911, del art. 1 del Decreto-ley de 26 de julio de 1929 y de las Disposiciones adicionales novena de

la Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 1983, trigésima cuarta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986, y vigésima quinta de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987. Han comparecido y formulado alegaciones el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Eugenio Díaz Eimil, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El 7 de marzo de 1991 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana remitiendo testimonio de los autos del recurso contencioso-administrativo núm. 2.130/89 y adjuntando certificación del Auto de fecha 15 de febrero de 1991, dictado en dicho procedimiento, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Base Cuarta de la Ley de 29 de junio de 1911, del art. 1 del Decreto-ley de 26 de julio de 1929 y de las Disposiciones adicionales novena de la Ley 9/1983, de 13 de julio y Vigésima quinta de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, por posible infracción de los arts. 22 y 134.7 de la C.E.

A) El recurso contencioso-administrativo núm. 2.130/89 se incoó como consecuencia de la demanda planteada por la entidad «Istobal, S. A.» contra la resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional (T.E.A.R.) de Valencia, de 27 de julio de 1989, por la que el referido órgano acordó abstenerse de enjuiciar la reclamación interpuesta contra la liquidación girada por la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Valencia.

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

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

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

a) Como punto de partida se señala que el análisis de la evolución normativa del recargo establecido en favor de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación [Bases Cuarta y Quinta de la Ley de 29 de junio de 1911; arts. 17 y 68 del Decreto-ley de 26 de julio de 1929; arts. 35 y 36 del Reglamento General, aprobado por Decreto de 2 de mayo de 1974; Disposición adicional quinta de la Ley del Impuesto sobre la Renta de 8 de septiembre de 1978 y las diversas Leyes de Presupuestos Generales del Estado desde 1981 hasta 1989, culminando con el Real Decreto-ley de 29 de diciembre de 1989 (art. 24), sobre medidas urgentes