

guiente, quienes las realizan no tienen pretensión de privacidad. Por ello, el art. 557 LECrim, en su sentido original, no es contrario a la protección constitucional del derecho a la inviolabilidad del domicilio.

La incompatibilidad del art. 557 LECrim con el derecho reconocido en el art. 18.2 CE se produce sólo en la medida en que impide con carácter absoluto que dichos establecimientos o una parte de los mismos, específicamente sus habitaciones respecto de sus huéspedes, sean consideradas domicilio, esto es, espacios en los que los huéspedes de los hoteles despliegan su privacidad. Como hemos afirmado, el art. 18.2 CE garantiza la interdicción de la entrada y registro en el domicilio, estableciendo que, en ausencia de consentimiento de su titular y de flagrante delito, sólo es constitucionalmente legítima la entrada y registro efectuada con resolución judicial autorizante. Dicha exigencia de autorización judicial constituye un requisito de orden preventivo para la protección del derecho (por todas, SSTC 160/1991, de 18 de julio, FJ 8; 126/1995, de 25 de julio, FJ 2; 171/1999, de 27 de septiembre, FJ 10) que no puede ser excepcionado, puesto que las excepciones constitucionales a la interdicción de entrada y registro tienen carácter taxativo (SSTC 22/1984, de 17 de febrero, FJ 3; 136/2000, de 29 de mayo, FJ 3). Por consiguiente, ninguna justificación puede tener, desde la perspectiva constitucional, la exclusión de la autorización judicial de espacios que han de considerarse, de conformidad con el art. 18.2 CE, domicilio de una persona física.

10. En atención a todo ello se ha de concluir que el art. 557 LECrim es contrario al art. 18.2 CE por cuanto que excluye expresamente la posibilidad de que las habitaciones de los huéspedes de los hoteles puedan considerarse su domicilio a los efectos de que la entrada y registro en las mismas requieran autorización judicial. La cuestión a precisar ahora es si, como sostiene el Fiscal General del Estado, la protección del derecho a la inviolabilidad del domicilio se satisface con una declaración de inconstitucionalidad parcial del precepto o exige la declaración de la inconstitucionalidad de toda la disposición. Si suprimimos las expresiones señaladas por el Fiscal General del Estado, el tenor literal del precepto rezaría: «Las tabernas, casas de comidas, posadas y fondas no se reputarán como domicilio de los que se encuentren... en ellas... ; y lo serán... de los taberneros, hosteleros, posaderos y fondistas que se hallen a su frente y habiten allí con sus familias en la parte del edificio a este servicio destinada».

Procede, no obstante, declarar la inconstitucionalidad de toda la disposición cuestionada —art. 557 LECrim— y no sólo de los incisos propuestos por el Fiscal General del Estado, pues, como ha quedado expuesto, no cabe una interpretación del precepto conforme al art. 18.2 CE, y, si bien el principio de conservación del Derecho al que también sirve el de interpretación conforme podría avalar la inconstitucionalidad parcial del precepto, es lo cierto que la protección de la inviolabilidad de las habitaciones de los hoteles, así como la exclusión de la necesidad de autorización judicial para los registros de dichos establecimientos de hostelería cuando en los mismos se realizan otras actividades no privadas o en las partes de ellos no destinadas a vida privada y abiertos al público, deriva directamente del propio art. 18.2 CE, así como del concepto de domicilio del art. 554.2 LECrim.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar inconstitucional y derogado el art. 557 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de enero de dos mil dos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugenio Gay Montalvo.—Firmado y rubricado.

2505 *Pleno. Sentencia 11/2002, de 17 de enero de 2002. Recursos de inconstitucionalidad 3584/94 y 3592/94. Promovidos, respectivamente, por sesenta y dos Senadores pertenecientes al Grupo Parlamentario Popular y por la Junta de Castilla y León contra el Real Decreto-ley 8/1994, de 5 de agosto, por el que se suprimieron como corporaciones de Derecho público las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana.*

Decretos-leyes y competencia sobre corporaciones de Derecho público: validez de los preceptos que suprimen el carácter de corporación pública de las Cámaras (STC 178/1994), someten sus actos a intervención administrativa, y habilitan al Gobierno para reglamentar su personal y patrimonio. Votos particulares concurrente y discrepante.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera y don Roberto García-Calvo y Montiel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad núms. 3584/94 y 3592/94, promovidos, respectivamente, por sesenta y dos Senadores pertenecientes al Grupo Parlamentario Popular y por la Junta de Castilla y León contra el Real Decreto-ley 8/1994, de 5 de agosto, por el que se suprimieron como corporaciones de Derecho público las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana. Ha comparecido el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Presidente don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 6 de noviembre de 1994, sesenta y dos Senadores del Grupo Parlamentario Popular interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 8/1994, de 5 de agosto, por el que se suprimieron como corporaciones de Derecho público las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana.

2. El recurso trae causa de los antecedentes que aquí siguen:

a) Suprimidas la cuota cameral y la afiliación obligatoria a aquellas Cámaras por obra de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1988 y 1989, la tardía Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, en su Disposición final décima, suprimió las Cámaras como corporaciones de Derecho público, con la previsión, contenida en su apartado 3, de que mientras el Gobierno no regulase reglamentariamente el destino de su personal y de sus bienes seguirían rigiéndose por la normativa anterior.

b) Impugnado este precepto por setenta y ocho Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso y por la Junta de Galicia, a través de sendos recursos de inconstitucionalidad, la STC 178/1994, de 16 de junio, declaró su inconstitucionalidad y nulidad, por infringir los límites materiales que la Constitución establece en relación con las Leyes de Presupuestos (art. 134 CE). En el interin (esto es, de junio de 1990 a junio de 1994) el Gobierno no había dictado el reglamento a que le habilitaba la citada disposición legal.

c) Mediante Real Decreto-ley 8/1994, de 5 de agosto, el Gobierno, «para evitar un mayor deterioro de la situación de dichas entidades y concretar las expectativas creadas a su personal», decidió aprobar la norma objeto de estos dos recursos, con un contenido casi idéntico a la Disposición final anulada por la STC 178/1994. El Real Decreto-ley fue convalidado por el Congreso en votación del día 15 de septiembre de 1994, rechazándose su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

d) Finalmente, es de advertir que el Gobierno dictó el reglamento a que se refería la Disposición adicional única del Real Decreto-ley impugnado (Real Decreto 2308/1994, de 2 de diciembre, por el que se establece el régimen y el destino del patrimonio y del personal de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana y de su Consejo Superior).

3. El recurso se basa en los siguientes motivos de inconstitucionalidad:

a) La norma recurrida vulnera el artículo 86.1 de la Constitución por no concurrir el presupuesto de hecho habilitante allí exigido, toda vez que no se daba una situación de extraordinaria y urgente necesidad. En efecto, si lo que se pretendía era, según la Exposición de Motivos de la norma impugnada, evitar un mayor deterioro del patrimonio y de las expectativas del personal de las Cámaras, tal estado de cosas venía dándose desde el mes de junio de 1990 (es decir, cuatro años desde la entrada en vigor de la Disposición final anulada por la STC 178/1994), razón por la que no había urgencia alguna, pues no es posible calificar de necesidad urgente y extraordinaria lo que durante cuatro años se ha dejado que siguiera igual, transfiriéndose incluso a algunas Comunidades Autónomas funciones y servicios sobre las Cámaras. Si la necesidad calificada de urgente era disipar dudas sobre el destino del patrimonio y del personal de las mismas y se dejaron transcurrir más de cuatro años, es claro que no concurría el presupuesto de hecho habilitante. Máxime cuando el Real Decreto-ley no regula en sí mismo la materia requerida de respuesta normativa, sino que se limita a reiterar la habilitación normativa al Gobierno prevista en la Disposición final anulada. Ello evidencia, una vez más, la inexistencia de urgencia, pues una necesidad urgente sólo se atiende mediante medidas de efecto inmediato, y el Real Decreto-ley 8/1994 no lo era.

b) La norma impugnada también se considera inconstitucional por exceder los límites materiales que el artículo 86.1 de la Constitución impone a los decre-

tos-leyes, en concreto por afectar al régimen de las Comunidades Autónomas. Siendo cierto que la jurisprudencia constitucional ha admitido que, excepcionalmente, las bases de una materia puedan verse afectadas por un decreto-ley, en este caso la afectación al régimen de las Comunidades Autónomas es particularmente directa e incisiva, por lo que la marginación de las Asambleas parlamentarias, en especial del Senado como Cámara de representación territorial, en la elaboración de la normativa básica (Disposición final primera del Real Decreto-ley impugnado, según la cual «lo establecido en este Real Decreto-ley tiene carácter básico») vicia a la norma de inconstitucionalidad.

c) El ámbito material del artículo 86.1 de la Constitución se ha visto también vulnerado en la medida en que la norma impugnada ha afectado indebidamente al derecho a la propiedad privada (art. 33 CE). Regular el destino de los bienes de las Cámaras, incluso de aquellos no sometidos al régimen de Derecho público, incorporándolos al patrimonio de la Administración, implica una expropiación de bienes de titularidad privada contraria al artículo 33.3 de la Constitución. De modo que el apartado a) de la Disposición adicional única del Real Decreto-ley 8/1994 sobrepasa los límites materiales que marca el artículo 86.1 de la Constitución.

d) El Real Decreto-ley impugnado sería inconstitucional por deslegalizar materias reservadas a la ley, tales como: en primer lugar, el procedimiento administrativo [art. 105 c) CE], porque el apartado a) de su Disposición adicional única señala que el reglamento que desarrolle la citada norma establecerá la forma en la que se deberá elaborar el inventario de bienes y del patrimonio de las Cámaras y, tratándose de un procedimiento administrativo, su regulación por vía reglamentaria atenta contra el citado precepto constitucional. En segundo lugar, la misma habilitación reglamentaria contraviene el artículo 132.3 de la Constitución, que exige una norma con rango legal para regular los bienes patrimoniales del Estado. Y, por último, el apartado b) quebranta la reserva de ley del artículo 103.3 de la Constitución, dado que habilita al Gobierno para regular el régimen de la integración en la función pública del personal de las Cámaras, cuando la reserva legal del citado artículo 103.3 debe aplicarse plenamente para cualquier alteración de la actual situación profesional del personal de las Cámaras, sin que pueda operarse una remisión deslegalizadora a reglamentos futuros.

e) El Real Decreto-ley 8/1994 sería también inconstitucional por infracción del artículo 147 de la Constitución, al invadir las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en materia de corporaciones de Derecho público. Según los Senadores recurrentes, la STC 178/1994 no se pronunció sobre la norma de idéntico tenor literal que contenía la Disposición final décima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990, por lo que la cuestión quedó sin resolver. A este respecto, entienden que la habilitación al Gobierno contenida en el primer inciso de la Disposición adicional única de la norma ahora impugnada («Se faculta al Gobierno para que mediante Real Decreto establezca el régimen y destino del patrimonio y del personal de las Cámaras»), si bien no vulnera las competencias estrictamente ejecutivas de las Comunidades Autónomas, sí invade sus competencias de desarrollo normativo. En concreto, por no ser el procedimiento de inventario un procedimiento administrativo común, sino un procedimiento relativo a las especialidades vinculadas a las competencias de las Comunidades Autónomas, es claro que la competencia para regular tal materia es autonómica y no estatal. El mismo carácter no básico se observa respecto de los requisitos materiales del inventario. De modo que la habilitación al Gobierno contenida en el primer inciso de la Disposición adicional única es con-

traría a todos los Estatutos de Autonomía en los que se prevea competencia autonómica respecto de las corporaciones de Derecho público y, por consiguiente, al artículo 147 de la Constitución.

f) También se afirma la inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 8/1994 por infringir el artículo 33.3 de la Constitución, toda vez que no distingue, a efectos de su incorporación al patrimonio de la Administración, entre el patrimonio generado con cargo a la llamada cuota obligatoria (suprimida por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988) y el generado con posterioridad a esa fecha (es decir, el proveniente de ingresos no públicos y aportados libre y voluntariamente por los ciudadanos), lo que produce una privación de bienes sin la debida indemnización. Las Cámaras, por obra inicialmente de la Disposición final décima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990 y luego del artículo único del Real Decreto-ley impugnado, desaparecieron como corporaciones de Derecho público, pero subsisten como asociaciones privadas, por lo que no hay razón alguna para desposeerlas de sus bienes. En todo caso, la operación de adscripción del patrimonio a la Administración sería ilegal por no llevar aparejada la indemnización a que alude el artículo 33.3 de la Constitución.

g) Por último, los Senadores promotores del recurso sostienen que la separación del personal de las Cámaras en dos grupos (según se hallasen en activo el día 1 de junio de 1990) a efectos de su incorporación a la Administración lesiona el principio de igualdad (art. 14 CE) porque introduce una diferencia que carece de toda justificación y, por tanto, discriminatoria.

4. Por medio de providencia de 15 de noviembre de 1994, la Sección Tercera admitió el recurso y, conforme al artículo 34 LOTC, dio traslado del mismo al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno para que pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo acordó la publicación de la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

5. El Presidente del Congreso, mediante escrito de 24 de noviembre de 1994, manifestó que no se personaría ni formularía alegaciones, mientras que el del Senado, en escrito de 1 de diciembre de 1994, expresó su personación y el ofrecimiento de colaboración.

6. Mediante escrito de fecha 8 de noviembre de 1994, la Junta de Castilla y León, de acuerdo con los artículos 162.1 a) de la Constitución y 32.2 LOTC, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el mismo Real Decreto-ley 8/1994, que se tramitó con el núm. 3592/94. Las circunstancias normativas del recurso son sustancialmente las mismas que en el recurso núm. 3584/94, añadiéndose que desde enero de 1994 (antes, por tanto, de recaer la STC 178/1994 y de dictarse el citado Real Decreto-ley), la Junta de Castilla y León había regulado, por vía reglamentaria, las Cámaras de la Propiedad Urbana, en virtud del traspaso de competencias efectuado en la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre.

En cuanto a los motivos de inconstitucionalidad alegados por la Junta de Castilla y León, son básicamente los aducidos en el recurso núm. 3584/94, a saber: vulneración del artículo 86.1 de la Constitución por inexistencia de urgencia; por afectar al régimen de las Comunidades Autónomas con marginación del Senado; por regular el derecho de propiedad; vulneración de los artículos 105 c), 132.3 y 103.3 de la Constitución, por cuanto deslegalizó materias allí reservadas a la ley; vulneración de la competencia que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a la Junta en el artículo 27.1.7 sobre corporaciones de Derecho público; y, por último, vulneración del artículo 33.3 de la Constitución,

por despojar a las Cámaras del patrimonio generado por las aportaciones voluntarias ingresadas desde 1989.

7. Por medio de providencia de 15 de noviembre de 1994, la Sección Segunda admitió el recurso y, conforme al artículo 34 LOTC, dio traslado de la demanda al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno para que pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo acordó la publicación de la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

8. El Presidente del Congreso manifestó, mediante escrito de 21 de noviembre de 1994, que no se personaría ni formularía alegaciones, mientras que el del Senado, en escrito de 1 de diciembre de 1994, expresó su personación y el ofrecimiento de colaboración.

9. Por medio de escrito de 2 de diciembre de 1994, el Abogado del Estado, personándose en los recursos núm. 3584/94 y 3593/94, solicitó su acumulación al concurrir a su juicio los requisitos del artículo 83 LOTC.

10. Mediante providencia de 13 de diciembre de 1994, la Sección Segunda dio traslado a las partes personadas de la petición de acumulación, suspendiéndose mientras tanto el plazo concedido al Gobierno para formular alegaciones.

11. Mediante escrito de fecha 9 de enero de 1995, la Junta de Castilla y León no se opuso a la acumulación.

12. Por medio de Auto de 17 de enero de 1995, el Pleno acumuló ambos recursos, concediendo asimismo un nuevo plazo al Abogado del Estado para que formulase alegaciones.

13. El Abogado del Estado, tras solicitar y obtener una prórroga de ocho días, presentó el día 15 de febrero de 1995 su escrito de alegaciones (alegaciones que, siendo los dos recursos idénticos, se dirigieron indistintamente frente a ambos). Sostiene el Abogado del Estado que el Real Decreto-ley impugnado satisface todas las exigencias de urgencia extraordinaria exigidas por el artículo 86.1 de la Constitución. Es más: a su juicio, los recurrentes (tanto los Senadores como la Junta de Castilla y León) parten de una premisa no demostrada, cual es la inexistencia de urgencia. La doctrina constitucional otorga al Gobierno un margen político o de discrecionalidad para la apreciación de la urgencia, naturalmente sin perjuicio de las facultades de fiscalización que corresponden al Tribunal Constitucional. Ello desplaza al recurrente la carga de acreditar la inexistencia del presupuesto de hecho habilitante, sin que en ninguno de los dos recursos se haya levantado esa carga probatoria.

En cuanto a la urgencia, en sí misma, es clara e incuestionable su concurrencia, puesto que la STC 178/1994 había producido un vacío normativo y la decisión legislativa de habilitar al Gobierno para dictar un reglamento sobre la materia debía llevarse a cabo lo antes posible para evitar un mayor deterioro, pendencia e inseguridad en la subsistencia de las Cámaras. De hecho, dicho reglamento se dictó en diciembre de 1994 (a los cuatro meses de promulgarse el Real Decreto-ley 8/1994), lo que vino a confirmar la situación de urgencia.

En cuanto a los demás límites impuestos por el artículo 86.1 de la Constitución, se sostiene que de la jurisprudencia constitucional se deduce inequívocamente que por decreto-ley pueden establecerse normas básicas, sin que las consideraciones que sobre el Senado se hicieron tengan relevancia alguna al respecto. Tampoco existe una «afectación» del derecho de propiedad constitucionalmente prohibida, pues no se trata de una regulación directa de ningún derecho fundamental, tal y como fue caracterizada en las SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, o 3/1988, de 31 de enero, entre otras.

La alegación de deslegalización es igualmente infundada. Nada tiene que ver el procedimiento de ejecución específico previsto en el Real Decreto-ley 8/1994 con la regulación general del procedimiento del artículo 105 c) de la Constitución, precepto éste que sí requiere una regulación mediante ley. También sostuvo la representación del Estado que, según señaló la STC 113/1994, de 14 de abril, las Cámaras no son organizaciones profesionales a efectos del artículo 52 de la Constitución y que la transferencia de funcionarios de las Cámaras hacia la Administración que sobre ellas tenga competencias en nada afecta a su estatuto (art. 103.3 CE).

Por último, las restantes alegaciones carecen, para el Abogado del Estado, de consistencia, tanto la referida al supuesto carácter expropiatorio del Real Decreto-ley (dado que la regulación del destino de las corporaciones de Derecho público en nada afecta a la propiedad privada y que se trata de un aspecto del régimen jurídico de las Administraciones públicas previsto en el artículo 149.1.18 de la Constitución) como a la invasión competencial (la STC 178/1994 dejó zanjados todos los problemas competenciales, tal y como admiten los recurrentes, y por consiguiente la norma impugnada se hallaba amparada por la recién citada competencia estatal básica en materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas). Por todo ello solicitó que se desestimase ambos recursos.

14. El 21 de marzo de 2001, el Presidente, Excmo. Sr. don Pedro Cruz Villalón, firmó el siguiente Acuerdo: «En la deliberación de la Sentencia de los recursos de inconstitucionalidad acumulados núm. 3584/94 y 3592/94, en relación con el Real Decreto-ley 8/1994, de 5 de agosto, que suprime las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana y su Consejo Superior, ha quedado en minoría la posición mantenida por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. don Pablo García Manzano, por lo que en uso de las facultades que me confiere el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en relación con el art. 206 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, vengo en designar nuevo Ponente al Excmo. Sr. don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.».

15. Por providencia de 15 de enero de 2002 se señaló el siguiente día 17 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia, quedando concluida con esta fecha.

II. Fundamentos jurídicos

1. Mediante los recursos de inconstitucionalidad acumulados en el presente proceso constitucional, interpuestos por sesenta y dos Senadores pertenecientes al Grupo Parlamentario Popular y por la Junta de Castilla y León, se impugna el Real Decreto-ley 8/1994, de 5 de agosto, por el que se suprimieron como corporaciones de Derecho público las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, convalidado por el Congreso de los Diputados en sesión celebrada el día 15 de septiembre de 1994, cuyo texto se transcribe a continuación:

«Artículo único.

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, quedan suprimidas como Corporaciones de derecho público, desapareciendo, en consecuencia, la referencia a las mismas contenida en el artículo 15.1 a) de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.

Disposición adicional única.

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 tenga 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 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 prestaba servicios en las Cámaras sometidas a la tutela estatal, siempre que las mismas no hubieran sido objeto de traspaso a la correspondiente Comunidad Autónoma, el cual se integrará en la Administración del Estado, así como el régimen y condiciones en que se producirá esta integración, con respecto de las normas vigentes sobre el personal al servicio de la Administración 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.

Disposición transitoria única.

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.

Disposición final primera.

Lo establecido en este Real Decreto-ley tiene carácter básico.

Disposición final segunda.

El presente Real Decreto-ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado".

2. Ambos recursos de inconstitucionalidad se basan, sustancialmente, sobre unas mismas pretensiones impugnatorias que, sistemáticamente, pueden orde-

narse del modo que sigue: a) Se alega, en primer lugar, que el Gobierno ha utilizado el instrumento normativo excepcional del decreto-ley con infracción del artículo 86.1 de la Constitución, toda vez que, por un lado, se aprobó sin concurrir el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad y, por otro, su regulación afecta directamente a materias constitucionalmente excluidas, tales como el derecho de propiedad y el régimen de las Comunidades Autónomas; b) En segundo término, se aduce la infracción, desde una vertiente material o sustantiva, de los artículos 14, 33.3 y 52 de la Constitución, por cuanto se considera que la normativa legal impugnada introduce diferencias injustificadas al ordenar la integración del personal al servicio de las Cámaras, produce un despojo patrimonial no indemnizado y deslegaliza una materia reservada a la ley. Por su parte, en el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Junta de Castilla y León se expone la invasión de la competencia sobre corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos y profesionales atribuida a aquella Comunidad Autónoma por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.

Es clara la coincidencia entre ambas impugnaciones, al considerar una y otra que el Decreto-ley transcrito se ha dictado con infracción de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución, por no concurrir el presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad». Como esta común pretensión impugnatoria incide directamente sobre la validez del Decreto-ley, cuestionando la legitimidad constitucional de su promulgación, su examen ha de ser prioritario en el orden lógico de nuestro enjuiciamiento, pues, en el caso de ser estimada, resultaría innecesario el análisis de las restantes alegaciones (STC 178/1994, de 16 de junio, FJ 2).

3. Para calibrar adecuadamente el fundamento de esta radical impugnación es preciso detenerse en los avatares que ha experimentado en los últimos años la situación normativa de las Cámaras de la Propiedad Urbana, pues ese es el contexto en el que, en el sentir del Gobierno, se han producido las circunstancias que, por su excepcionalidad, han hecho necesario servirse de la legislación de urgencia.

La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988 (Ley 33/1987, de 23 de diciembre) suprimió la cuota cameral obligatoria, iniciando así un proceso de reforma de las Cámaras de la Propiedad Urbana que tendría continuidad en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989 (Ley 37/1988, de 28 de diciembre), por la que se eliminó la adscripción forzosa, y en la Disposición final décima de la tardía Ley 4/1990, de 28 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, que suprimió las Cámaras de la Propiedad Urbana y su Consejo Superior como corporaciones de Derecho público.

La referida Disposición final décima de la Ley 4/1990 fue objeto de dos recursos de inconstitucionalidad, promovidos por la Junta de Galicia y por setenta y ocho Diputados del Grupo Parlamentario Popular y resueltos por la STC 178/1994, de 16 de junio, en la que se declaró la inconstitucionalidad y nulidad del mencionado precepto legal por contener una determinación normativa que, dada su materia y finalidad, no podía estimarse incluida en el contenido constitucionalmente posible de una Ley de Presupuestos. Ha de precisarse, asimismo, que cuando se dictó nuestra STC 178/1994 el Gobierno no había hecho uso de la habilitación contenida en la Ley 4/1990 para regular, por Real Decreto, el régimen y destino del patrimonio y del personal de las Cámaras, mientras que, por otra parte, diversas Comunidades

Autónomas ya habían asumido competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, en virtud de la Ley Orgánica de transferencias 9/1992, de 23 de diciembre, lo que determinó que se aprobase la correspondiente normativa, como es el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León que reguló las Cámaras por Decreto 14/1994, de 27 de enero, que aprobó su Reglamento. De este modo, y salvo en aquellas Comunidades Autónomas en las que se dictaron regulaciones propias, la situación de las Cámaras de la Propiedad Urbana se regía por lo dispuesto en el apartado 3 de la Disposición final décima de la citada Ley de Presupuestos para 1990, que prorrogaba sustancialmente la normativa anterior, si bien establecía que «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».

Éste fue, en definitiva, el régimen jurídico establecido y aplicado a las Cámaras de la Propiedad Urbana desde su formal extinción como corporaciones de Derecho público por la Ley de Presupuestos para 1990 hasta la mencionada Sentencia constitucional, y que el Decreto-ley recurrido vino a prolongar en el tiempo hasta que el Gobierno, con apoyo en la nueva habilitación legal contenida en este instrumento normativo excepcional, dictó el Real Decreto 2308/1994, de 2 de diciembre, en el que se establece el régimen y destino del patrimonio y personal de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana y de su Consejo Superior, sometidas a la tutela de la Administración estatal.

Por último, ha de señalarse que, después de la interposición de los recursos de inconstitucionalidad que ahora resolvemos, la Comunidad Autónoma recurrente asumió estatutariamente la competencia en materia de Cámaras, según lo dispuesto en el artículo 34.1.10 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, tras la reforma efectuada por Ley Orgánica 4/1999. Por su parte, la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en su Disposición adicional trigésima, con carácter de normación básica al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución, y tras derogar en este extremo el Real Decreto-ley impugnado (derogación de su Disposición final primera, en relación con la Disposición adicional única), estableció para las Comunidades Autónomas que hubieran asumido competencias estatutarias en relación con las corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos y constituido, al amparo de esta competencia, entidades representativas del sector inmobiliario urbano con la denominación de Cámaras de la Propiedad Urbana u otras similares, el marco normativo de los principios a que tales Comunidades Autónomas habían de adecuar su actuación, entre los que destacan el de asignar base asociativa a tales entidades, el carácter voluntario de la afiliación a las mismas y el carácter democrático de su estructura y funcionamiento.

4. Una vez descrita la situación normativa de las Cámaras de la Propiedad Urbana en el momento de dictarse el Real Decreto-ley 8/1994 procede traer a colación la doctrina elaborada por este Tribunal en torno al presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad exigido por el artículo 86 de la Constitución y que aparece, en esencia, recogida en la STC 182/1997, de 28 de octubre, en la que expresamente se tienen en cuenta pronunciamientos anteriores (SSTC 29/1982, de 31 de mayo; 6/1983, de 4 de febrero; y 29/1986, de 20 de febrero).

En dicha Sentencia, tras reconocerse el peso que en la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad

ha de concederse «al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado», se declaró que «la necesaria conexión entre la facultad legislativa excepcional y la existencia del presupuesto habilitante» conduce a que el concepto de extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución no sea, en modo alguno, «una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes». Por ello mismo, es función propia de este Tribunal «el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes se mueven dentro del marco trazado por la Constitución», de forma que «el Tribunal Constitucional podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada» (STC 29/1982, FJ 3) y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución (FJ 3).

En consonancia con tal doctrina, este Tribunal no estimó contraria al artículo 86.1 de la Constitución la apreciación de la urgencia hecha por el Gobierno en casos de modificaciones tributarias que afectaban a las Haciendas locales (STC 6/1983, de 4 de febrero), de situación de riesgo de desestabilización del orden financiero (STC 111/1983, de 2 de diciembre), de adopción de planes de reconversión industrial (SSTC 29/1986, de 20 de febrero), de medidas de reforma administrativa adoptadas tras la llegada al poder de un nuevo Gobierno (STC 60/1986, de 20 de mayo), de modificaciones normativas en relación con la concesión de autorizaciones para instalación o traslado de empresas (STC 23/1993, de 21 de enero), o de medidas tributarias de saneamiento del déficit público (STC 182/1997, de 28 de octubre). Como fácilmente se puede constatar, en todas estas Sentencias los decretos-leyes enjuiciados afectaban a lo que la STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 5, denominó «coyunturas económicas problemáticas», para cuyo tratamiento el decreto-ley representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica a la legislación de urgencia, que no es otro, según tenemos reiterado, que subvenir a «situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes» (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5).

No era ese el caso de la STC 29/1982, de 31 de mayo, en la que se rechazó la situación de urgencia definida por el Gobierno y consistente en la degradación de rango normativo de determinados preceptos legales relativos a la creación y funciones de un cuerpo de funcionarios y a la integración en él de funcionarios pertenecientes a otro cuerpo, porque «las razones de extraordinaria y urgente necesidad... no amparan bajo ningún punto de vista la inclusión de un precepto exclusivamente deslegalizador, que remite al futuro la regulación de la materia deslegalizada, máxime cuando no se fija un plazo perentorio para dictar tal regulación» (FJ 6). En efecto, como de forma más general, se afirmó en la STC 182/1997 «es claro que el ejercicio de la potestad de control que compete a este Tribunal implica que la definición por los órganos políticos de una situación de "extraordinaria y urgente necesidad" sea explícita y razonada, y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan (STC 29/1982, FJ 3), de mane-

ra que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar» (FJ 3). Por lo tanto, debemos examinar «la correspondencia de las normas contenidas en el Decreto-ley con la situación... que se trata de afrontar, a fin de controlar la apreciación de la misma como un supuesto de "extraordinaria y urgente necesidad", dentro del enjuiciamiento que sí nos compete sobre la validez constitucional de las determinaciones jurídicas adoptadas por el legislador» (FJ 4). De este modo, el control constitucional sobre la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad no se circunscribe a la sola constatación de una situación de urgencia, en sí misma considerada, sino que también incluye la verificación de la imprescindible conexión de sentido, conexión de justificación, o relación de adecuación que ha de existir entre la urgencia apreciada por el Gobierno autor de la norma y las medidas efectivamente instrumentadas para afrontar, desde el punto de vista de la normación excepcional, aquella situación caracterizada por la urgencia.

Finalmente, conviene recordar que el examen sobre la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, «los que quedan reflejados en la Exposición de Motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma» (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4, y 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4), debiéndose también tener presentes «las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los Decretos-leyes enjuiciados» (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5, y 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3).

5. Expuesta la anterior doctrina constitucional, procede analizar ahora si, con arreglo a ella, y en función de las concretas circunstancias que rodearon la emanación del Decreto-ley impugnado, éste se halla constitucionalmente legitimado por la concurrencia del presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad», exigido por el artículo 86.1 de la Constitución.

Como queda dicho, el primer punto de referencia de nuestro análisis es el constituido por la Exposición de Motivos del Decreto-ley. Pues bien, el retraso de más de cuatro años en la aprobación del Real Decreto regulador del destino del patrimonio y del personal de las Cámaras se intentó justificar por el Gobierno atendiendo a «la complejidad de la instrumentación del mandato del legislador dada la doble fuente de financiación, cuotas obligatorias y voluntarias, de las Cámaras de la Propiedad Urbana, y la presencia entre su personal de colectivos contratados en régimen laboral y otros sometidos a estatuto propio como los Secretarios de las Cámaras, [lo cual] exigió la participación de los Ministerios de Economía y Hacienda, para las Administraciones Públicas y de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, coordinados por el entonces Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, en la elaboración del correspondiente proyecto de Real Decreto que viniera a dar cumplimiento al mandato del legislador».

Asimismo, como otro factor determinante del retraso en la aprobación de la norma reglamentaria reguladora del personal y patrimonio de las Cámaras, se argüía con la necesidad de recabar el preceptivo dictamen del Consejo de Estado, dada la naturaleza de Reglamento dictado en desarrollo de una Ley. Con base en ello se concluía que «todas estas circunstancias demoraron la apro-

bación del mencionado Real Decreto que todavía no se ha producido».

Abundando en esta misma línea de justificación, en la Exposición de Motivos se hace expresa referencia a nuestra STC 178/1994 publicada un mes antes, indicándose que «en estas circunstancias y teniendo en cuenta el período de transitoriedad que abrió en su momento la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990 en lo que se refiere al régimen jurídico tanto del personal como del patrimonio de las Cámaras Oficiales de la Propiedad, procede por razones de urgencia para evitar un mayor deterioro de la situación de dichas entidades y concretar las expectativas creadas a su personal, regular a través del instrumento jurídico pertinente el destino del personal y patrimonio de dichas Cámaras cuya razón de ser como Corporaciones de derecho público, dado el contenido de los intereses que representan y la libertad de asociación consagrada en la Constitución, no resulta justificado».

En definitiva, se acordó la utilización del Decreto-ley con el objeto, hecho explícito en la referida Exposición de Motivos, de «evitar un mayor deterioro de la situación de las Cámaras y concretar las expectativas creadas a su personal», en virtud del periodo de transitoriedad creado tras la entrada en vigor de la Disposición final décima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990, así como en la demora en la aprobación del Real Decreto y en la anulación de dicha disposición final por la STC 178/1994, de 16 de junio.

En lo que concierne al debate parlamentario para la convalidación del Real Decreto-ley 8/1994 (Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. V Legislatura. Año 1994, núm. 89, Sesión plenaria núm. 88 del 15 de septiembre de 1994, págs. 4584 a 4597), puede apreciarse que el Gobierno, por medio del Ministro de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, reiteró lo ya aducido en la citada Exposición de Motivos, señalando que la demora en la aprobación del Real Decreto al que remitía la Disposición final décima de la Ley de Presupuestos del Estado para 1990 «determinó a su vez la prolongación de un periodo de transitoriedad en lo que se refiere al régimen jurídico tanto del personal como del patrimonio de las Cámaras tuteladas por el Estado», para, a renglón seguido, referirse a la STC 178/1994, de 16 de junio, que, en su criterio, suponía «la pérdida de una de las piezas normativas esenciales, al ser declarada inconstitucional la Disposición Final Décima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990», implicando «que las Cámaras de la Propiedad Urbana volvían a ser Corporaciones de Derecho Público pero carecerían de recursos propios, puesto que la exacción parafiscal denominada "cuota" de las Cámaras fue suprimida previamente por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988, así como tampoco tendrían la base asociativa necesaria, al haberse suprimido previamente la incorporación obligatoria por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989, disposiciones legislativas ambas que mantienen su vigencia puesto que no se han visto afectadas por las disposiciones del Alto Tribunal».

Sobre la base de lo anterior, se concluía que «en esta situación no resulta posible el mantenimiento de las Cámaras como Corporaciones de Derecho Público y, por otra parte, resulta preciso proceder a finalizar cuanto antes aquella situación de provisionalidad para evitar un deterioro de la situación de dichas entidades y crear el instrumento jurídico que concrete las expectativas creadas a su personal, y que establezca el destino del mismo y del patrimonio de las Cámaras».

6. Conocidas las circunstancias y las razones explicadas por el Gobierno para justificar la utilización del

instrumento normativo excepcional del Decreto-ley 8/1994, debemos adentrarnos en el control constitucional del controvertido presupuesto habilitante, ya que, como dijimos en la STC 60/1986, de 20 de mayo (FJ 3), «con independencia de que tal motivación resulte o no convincente, lo que nos toca indagar ahora es si concurre o no, realmente, el presupuesto de hecho habilitante del Decreto-ley impugnado, es decir, el caso de extraordinaria y urgente necesidad».

Tanto del tenor literal de la Exposición de Motivos como de lo manifestado en el trámite parlamentario de convalidación se desprende que la situación considerada urgente por el Gobierno tenía su razón de ser en la imperiosa necesidad, por un lado, de poner término a la situación de provisionalidad del personal y del patrimonio de las Cámaras, y, por otro, de remediar el posible vacío normativo a que podía haber dado lugar la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la Disposición final décima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990, llevada a cabo por nuestra STC 178/1994, de 16 de junio.

Podría acaso coincidir con los Senadores recurrentes en la observación de que la «provisionalidad» del personal y de los bienes de las Cámaras tuvo su origen y causa primera en la demora en que incurrió el Gobierno al incumplir el mandato legal por el que se le habilitaba y ordenaba regular mediante Real Decreto el régimen jurídico de aquel personal y de los bienes adscritos a las extintas Cámaras de la Propiedad Urbana. En una primera aproximación, parece, en efecto, que fue la inactividad del Ejecutivo y el desconocimiento del deber de normación que las Cortes Generales le habían impuesto el factor desencadenante de una situación que se toleró por largo tiempo y a la que sólo mucho después se pretende hacer frente por vía de la legislación de urgencia. Sin embargo, aunque esto fuera así no diría nada en contra de la excepcionalidad de la situación a la que se quiso hacer frente mediante la adopción de las medidas contenidas en el Decreto-ley ahora impugnado. Quiere afirmarse con esta advertencia que lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurren. Intereza sólo, en otras palabras, si la situación era objetivamente merecedora de un tratamiento normativo por la vía de la legislación de urgencia, con independencia de las causas que hubieran podido ocasionarla.

En el presente caso, y con un análisis más detenido de la situación, y una vez que un recurso ante este Tribunal concluyó con la inconstitucionalidad de la Disposición final décima de la Ley 4/1990 por razón de la forma normativa bajo la que sus preceptos se habían introducido en el Ordenamiento, el Gobierno, apremiado por el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de aquella Ley, entendió que no podía demorarse el ejercicio de la potestad reglamentaria y que para ello precisaba disponer de una habilitación al efecto por medio del Decreto-ley que examinamos.

La situación de provisionalidad a la que se quiso hacer frente con el Decreto-ley venía, pues, de bastante atrás en el tiempo, y fue la demora en terminar con esa provisionalidad lo que hizo precisa, en el sentir del Gobierno, la adopción de medidas por vía de urgencia. Debe observarse, sin embargo, que se trataba de una provisionalidad referida a la situación del personal y los bienes de unas Cámaras que habían desaparecido con la Ley 4/1990. A esa situación provisional vino a sumarse luego una circunstancia completamente novedosa, cual fue la declaración de nulidad —por la STC 178/1994— de la norma que había suprimido las Cámaras de la Propiedad Urbana. Con ello, obviamente, las Cámaras recobraron existencia jurídica y a la provisionalidad de la situación de disolución en la que se encontraban le sucedió una

provisionalidad distinta: la propia de entidades en curso de recuperación de su validez jurídica.

Frente a la nueva circunstancia producida por la STC 178/1994, el Gobierno consideró necesario proceder a la supresión de las Cámaras y hacerlo, además, por la vía de urgencia. La decisión de suprimirlas se habrá fundamentado en razones que este Tribunal no puede en modo alguno enjuiciar, pues se enmarcan en el ámbito de libre decisión política que al Gobierno corresponde constitucionalmente, si bien no puede dejar de señalarse que entre tales razones bien pudiera haber pesado la doctrina sentada por este Tribunal en la STC 113/1994, de 14 de abril, al afirmar que la existencia de Cámaras como corporaciones de Derecho público podía presentar reparos de constitucionalidad en la medida en que entrañaban un riesgo cierto para la libertad de asociación, lo que llevaba a constreñir la implantación de ese tipo de corporaciones a supuestos verdaderamente excepcionales, esto es, cuando sólo por ese medio puede asegurarse la satisfacción del bien público. La apreciación, por su parte, de que, además, la supresión debía verificarse por la vía de urgencia entra también en el ámbito de decisión política del Gobierno, si bien aquí, como antes se ha señalado, ese ámbito se concreta en unos márgenes que deben conjugarse con los que a este Tribunal le permiten enjuiciar su acomodo a las exigencias del artículo 86 de la Constitución. Esto sentido, no cabe sino apreciar que, con arreglo a la doctrina constitucional antes citada, la situación normativa a que dio lugar la repetida STC 178/1994, con la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la Disposición final décima de la Ley 4/1990, reúne las condiciones suficientes para erigirse en presupuesto habilitante a los efectos del artículo 86 de la Constitución. El fallo de aquella Sentencia, al declarar la nulidad de la norma que privaba a las Cámaras de su condición de corporaciones de Derecho público, determinó de manera indirecta la recuperación de tal estatuto jurídico, generándose así una situación de evidente incertidumbre jurídica, por cuanto las Cámaras recuperaban formalmente y a todos los efectos aquella condición y, sin embargo, como consecuencia del proceso de despublicación iniciado por la Ley 33/1987, de 23 de octubre, ya se habían suprimido los rasgos definidores de la misma, a saber: la cuota cameral obligatoria y la adscripción forzosa de sus miembros, rasgos que este Tribunal declaró contrarios a la Constitución en la STC 113/1994. Esta situación de reviviscencia de unas Cámaras que volvían a la vida jurídica sin los instrumentos que habían hecho tradicionalmente posible su subsistencia económica, y la consiguiente incertidumbre generada en cuanto a las expectativas de su personal, justificaba adecuadamente la decisión de proveer a su supresión por la vía de urgencia. Y tal decisión se adoptó, efectivamente, con evidente rapidez, pues la STC 178/1994 se publicó en el «Boletín Oficial del Estado» el 9 de julio y el Decreto-ley que aquí se impugna se aprobó el 5 de agosto siguiente.

7. El Decreto-ley 8/1994 no se limita, sin embargo, a suprimir las Cámaras de la Propiedad Urbana. Su Disposición adicional faculta al Gobierno para establecer, por Decreto, el régimen y destino del patrimonio y personal de las mismas, mientras que la Disposición transitoria dispone que, en tanto no se dicte ese Decreto, las Cámaras seguirán rigiéndose por la normativa que les sea de aplicación, si bien se introduce un mecanismo de autorización administrativa para la validez de determinadas actuaciones.

La previsión referida a que las Cámaras continuarán rigiéndose por la normativa aplicable al tiempo de la adopción del Decreto-ley puede interpretarse como la evidencia de que no se ha producido una alteración inmediata de la situación jurídica de las Cámaras, en con-

secuencia, la supresión de éstas no se hace inmediatamente efectiva, de suerte que el propio Decreto-ley contradice la realidad de la urgencia con la que quiere justificarse su adopción. En otras palabras, se invoca la necesidad de suprimir las Cámaras por la vía de urgencia, pero no se adoptan a renglón seguido las medidas convenientes para asegurar la efectividad de esa supresión. Esta objeción puede, no obstante, superarse sin dificultad si se repara en el hecho de que, en realidad, la citada Disposición transitoria no se limita a prorrogar la aplicabilidad del régimen hasta entonces aplicado a las Cámaras; antes al contrario, ese régimen se ve sustancialmente alterado por el hecho de que la propia Disposición determine que, en tanto no se discipline un nuevo régimen, los actos de disposición, gestión y administración adoptados por los órganos de gobierno camerales que afecten a su patrimonio y personal requerirán, para su efectividad, la previa autorización de la Administración pública que tenga atribuida su tutela, siendo nulos en otro caso, prescribiéndose, a estos fines, la posibilidad de que la Administración de tutela designe un representante en cada Cámara. En definitiva, el régimen normativo aplicable a las Cámaras con la entrada en vigor del Decreto-ley no es realmente el que les fue de aplicación en el pasado, sino un régimen distinto. Ha habido, por tanto, una innovación normativa conectada de modo directo al fin perseguido con el Decreto-ley en cuestión, y debe aceptarse que esa sola innovación, traducida en la instauración de un régimen de autorizaciones, justifica la promulgación de aquél por cuanto se demuestra que es una fórmula efectiva para evitar la realización de actuaciones que pudieran incidir en perjuicio del patrimonio y personal de las Cámaras durante el proceso de su desaparición y liquidación. Se ha adoptado, pues, en este punto, una normativa «de eficacia inmediata» que implicaba un «tratamiento innovativo de una materia» (STC 29/1982, de 31 de mayo FJ 6), por lo que es de apreciar la indispensable «conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan (SSTC 29/1982 de 31 de mayo, FJ 3, y 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 5), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar» (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3).

Las previsiones del Decreto-ley en relación con el período transitorio que habría de mediar entre la nueva desaparición, inmediata, de las Cámaras y la entrada en vigor de una disciplina reguladora del régimen y destino últimos de su patrimonio y personal constituyen, por lo expuesto, una solución adecuada y pertinente —en el fondo y en el tiempo— a la circunstancia excepcional que está en el origen de la adopción del Decreto-ley. Cuestión distinta es si, por su parte, también resulta conforme con la naturaleza y finalidad de la legislación de urgencia el establecimiento de aquella disciplina reguladora en el Decreto-ley impugnado; en otras palabras, si era suficiente, a los fines de afrontar la situación excepcional generada con la STC 178/1994, la regulación de un régimen normativo de transición hasta que por las vías de normación ordinarias se acordara una solución definitiva para el personal y el patrimonio de las Cámaras o si, por el contrario, la urgencia en la decisión de suprimirlas se extendía también a la necesidad de proveer inmediatamente a esa solución. Se trata ahora, por tanto, de determinar si el régimen normativo establecido en la Disposición adicional del Decreto-ley 8/1994 se compeadece con las exigencias del artículo 86 de la Constitución por cuanto existe una conexión de sentido, o de justificación, entre dicho régimen y la situación a la que con él quiso hacerse frente.

Para resolver esta cuestión es preciso reparar de nuevo en la justificación del Decreto-ley contenida en su

preámbulo y reiterada en el curso de los debates parlamentarios, referida a la perentoria necesidad de evitar un mayor deterioro de la situación de las Cámaras durante el período abierto por la STC 178/1994. Que un proceso de paulatina supresión de las Cámaras, iniciado en 1987 con la eliminación de la adscripción forzosa y de la cuota cameral obligatoria y seguido de la supresión formal de las Cámaras en 1990, se viera perturbado en su desarrollo con la impugnación ante este Tribunal de la normativa que le había dado cobertura y que fue finalmente anulada en virtud de la STC 178/1994 hubo de suponer, como se comprende sin dificultad, una indeseable situación de incertidumbre que se vio agravada con la inmediata reaparición jurídica de las Cámaras y la consiguiente perspectiva de un nuevo período transitorio; el regreso, en suma a la situación de 1990. La conveniencia de proveer con premura una disciplina normativa capaz de reducir al mínimo posible la extensión temporal de ese nuevo período, evitando las dilaciones que en el pasado pudieron haber contribuido a generar la situación que finalmente se quiso solventar con el Decreto-ley 8/1994, hacían aconsejable, en opinión del Gobierno, servirse del propio Decreto-ley para sentar las bases de esa nueva disciplina. Y, desde luego, no puede reprocharse al juicio del Ejecutivo ningún error de apreciación o de concepto, pues la situación a la que quería hacerse frente justificaba la adopción inmediata de cuantas medidas se entendieran pertinentes para terminar con aquella prolongada incertidumbre. Cuestión distinta es que, de ser así las cosas, acaso debió el Gobierno proceder directamente al establecimiento de esas medidas, sin limitarse —como ha hecho y así se lo reprochan los ahora recurrentes— a sentar las bases sobre las que en el futuro habría de sentarse el régimen y destino del personal y patrimonio de las Cámaras.

La objeción anterior no puede prosperar, toda vez que la Disposición adicional única incluye un contenido habilitante para la adopción del régimen definitivo con arreglo al cual habría de verificarse la desaparición efectiva de las Cámaras de la Propiedad Urbana, sin que pueda sostenerse que, al no establecerse en ella misma ese régimen definitivo y posponerse en el tiempo su adopción, carezca de la necesaria conexión de sentido por relación a las razones de extraordinaria y urgente necesidad de justificaron la adopción del Decreto-ley 8/1994. Como para un supuesto similar dijimos en la STC 29/1986, de 20 de febrero, el Decreto-ley en cuestión responde a la necesidad de regular con urgencia el marco jurídico para la adopción de la disciplina normativa que hiciera posible la liquidación de las Cámaras, disponiendo lo necesario en punto a su patrimonio y personal. Ese marco jurídico era inexistente al tiempo de aprobarse el Decreto-ley, y en la medida en que las decisiones que debían adoptarse pudieran exceder el marco de las competencias propias del poder reglamentario, se hacía necesario propiciar para éste un contexto normativo en el que pudiera desenvolverse amparado tras la pertinente habilitación legislativa. En el bien entendido de que no ha habido aquí, como sucedió en el supuesto de la STC 29/1982, de 31 de mayo, una operación de deslegalización, que siempre «supone la reducción del rango normativo de una materia regulada por norma legal en el momento en que se dicta la [norma] deslegalizadora de tal manera que a partir de ésta y en su virtud pueda ser regulada por normas reglamentarias» [STC 29/1986, de 20 de febrero, FJ 2 c)]. No consta, en este sentido, que existiera norma alguna de rango legal que disciplinara la materia referida en la Disposición adicional, ni que con ella se haya autorizado al Gobierno para modificar o derogar las previsiones normativas contenidas en normas de ese rango. Antes al contrario, la singularidad y excepcionalidad de la realidad a la que se quería hacer frente con el Decreto-ley

8/1994, esto es, la disolución de las Cámaras, presentaba una serie de cuestiones y dificultades asimismo singulares para las que se hacía precisa la adopción de una normativa específica que, además, disfrutara del rango suficiente para el caso de que en su concreción pudieran verse eventualmente afectados sectores materiales del Ordenamiento en los que sólo pudiera incidirse mediante normas con ese rango.

Y tal fue lo que vino a hacer la Disposición adicional examinada que habilitó al Gobierno para dictar una normativa determinada en sus contenidos por la propia Disposición adicional, que contiene así, junto a la habilitación, un importante contenido material y se refiere con carácter exclusivo al hecho único e irreplicable de la disolución de las Cámaras, efectuándose el desarrollo mediante el Real Decreto 2308/1994, esto es, en un plazo razonablemente breve.

En definitiva, el supuesto aquí contemplado difiere del analizado en la STC 29/1982. Pues, en primer término, como acaba de destacarse, tiene un propio contenido normativo que afecta por sí a la regulación de la situación jurídica en él contemplada, no limitándose a habilitar al Gobierno para dictar los Reglamentos correspondientes; y, en segundo lugar, aunque ciertamente se echa de menos la fijación de un plazo perentorio para la promulgación de los decretos de desarrollo, lo cierto es que se dictaron con la diligencia antes relatada, reforzándose así la virtualidad de la afirmación de la urgencia (STC 23/1993, de 21 de enero).

El examen del Decreto-ley 8/1994 arroja como resultado una evidente conexión de sentido, o de justificación, entre el fin perseguido y los medios arbitrados para su consecución. Si aquél viene constituido por la supresión de las Cámaras como corporaciones de Derecho público, éstos se articulan en la supresión misma de tales instituciones (artículo único), en el establecimiento —mediante la pertinente habilitación y con sujeción a determinadas condiciones y principios— de un ámbito normativo que hará posible la cumplida desaparición de las Cámaras mediante la liquidación de su patrimonio y la reubicación de su personal (Disposición adicional única) y, por último, en la instauración de un régimen transitorio que será de aplicación en tanto no pueda operarse con el régimen definitivo cuya bases se perfilan en la Disposición adicional (Disposición transitoria única). Con el Decreto-ley 8/1994 se ha querido arbitrar el instrumento para la definitiva supresión jurídica (artículo único) de las Cámaras y para que las consecuencias jurídicas de esa supresión estuvieran ordenadas desde un principio y hasta donde lo hacía posible el hecho de que la disciplina última del proceso debiera articularse mediante el ejercicio de la acción reglamentaria del Gobierno, previamente habilitado al efecto por una norma con rango legal (Disposiciones adicional y transitoria).

8. El Decreto-ley 8/1994 se ha dictado, por tanto, para hacer frente a una situación que cabe calificar razonablemente como «urgente y necesaria», en los términos exigidos por el artículo 86 de la Constitución. Procede, en consecuencia, examinar ahora el fundamento de los restantes motivos de inconstitucionalidad esgrimidos por los recurrentes.

El primero de esos motivos tiene que ver con la pretendida afectación del régimen de las Comunidades Autónomas por parte del Decreto-ley impugnado. En realidad, las razones en las que se fundamenta este motivo impugnatorio tienen más bien que ver con los efectos que resultan del régimen de convalidación de los decretos-leyes en general, pues se sostiene que la marginación del Senado, Cámara de representación territorial, redundaría en perjuicio de los intereses de las Comunidades Autónomas cuando por medio de un decreto-ley se incide en una materia sobre la que concurren competencias

estatales y autonómicas. El argumento no puede ser más general y abstracto, por cuanto supone una objeción a la figura misma del decreto-ley y a la reiterada doctrina de este Tribunal referida a la posibilidad de que por medio de esa figura puedan establecerse, de manera excepcional, normas básicas sobre una materia compartida. Como los propios recurrentes reconocen —hasta el punto de que cifran finalmente su pretensión en un cambio de la doctrina de este Tribunal—, son ya varios los pronunciamientos en los que hemos afirmado que es posible que el decreto-ley, siempre que se cumplan los demás requisitos constitucionales exigibles, establezca disposiciones legislativas que contengan bases o normas básicas (así, SSTC 23/1993, de 21 de enero, y 225/1993, de 8 de julio). Al carácter básico de la supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana nos hemos referido ya en la STC 178/1994 [FJ 4 a)], Sentencia en la que se rechazó la concurrencia de los vicios de inconstitucionalidad competenciales imputados a la Disposición cuyo contenido se ha reproducido en el Decreto-ley que ahora enjuiciamos. En lo que aquí más importa, se dejó entonces sentado que la supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana como corporaciones de Derecho público tiene carácter básico, sin que nada impida que «el Estado, simultáneamente, adopte medidas sobre el personal y patrimonio de las mismas» [FJ 4 a)]; medidas que, como para el caso de las Cámaras Agrarias se dijo en la STC 132/1989, de 18 de julio (FJ 2), «han de regularse mínimamente, pudiendo, incluso, tener carácter básico alguna de ellas por deberse realizar de manera homogénea en todo el territorio nacional» [STC 178/1994, FJ 4 a)]. Así las cosas, es evidente que, en tanto que normación de carácter básico, no podemos decir de este Decreto-ley cosa distinta de lo que ya dijimos en aquella Sentencia y que, además, atendidas las razones que en los fundamentos precedentes han concluido en la concurrencia del presupuesto habilitante exigido por el artículo 86 de la Constitución, el Decreto-ley 8/1994 contiene normativa de carácter básico plenamente conforme con las competencias autonómicas, por un lado, y con los límites temporales y sustantivos que la Constitución impone a los decretos-leyes, por otro.

9. En íntima relación con el anterior motivo impugnatorio se encuentra el reproche esgrimido por los recurrentes frente al Decreto-ley 8/1994 en relación con el artículo 147 de la Constitución, ya que consideran que la Disposición adicional del Decreto-ley invade las competencias de las Comunidades Autónomas sobre las corporaciones de Derecho público. Según los Senadores recurrentes, la STC 178/1994 no se pronunció sobre la norma de idéntico tenor literal que contenía la Disposición final décima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990, por lo que la cuestión quedó sin resolver. A este respecto, entienden que la habilitación al Gobierno contenida en el primer inciso de la Disposición adicional única de la norma ahora impugnada («Se faculta al Gobierno para que mediante Real Decreto establezca el régimen y destino del patrimonio y del personal de las Cámaras»), si bien no vulnera las competencias estrictamente ejecutivas de las Comunidades Autónomas, sí invade sus competencias de desarrollo normativo. En concreto, por no ser el procedimiento de inventario un procedimiento administrativo común, sino un procedimiento relativo a las especialidades vinculadas a las competencias de las Comunidades Autónomas, se aduce que la competencia para regular tal materia es autonómica y no estatal. El mismo carácter no básico se observaría respecto de los requisitos materiales del inventario. De modo que la habilitación al Gobierno contenida en el primer inciso de la Disposición adicional única sería contraria a todos los Estatutos de Autonomía en los que se prevea compe-

tencia autonómica respecto de las corporaciones de Derecho público y, por consiguiente, al artículo 147 de la Constitución.

Como bien alega el Abogado del Estado, la STC 178/1994 resolvió expresamente las dudas de constitucionalidad suscitadas, desde la perspectiva competencial, por la Disposición final décima de la Ley 4/1990, entonces enjuiciada y hoy reproducida en la Disposición adicional del Decreto-ley 8/1994 que ahora estamos considerando. Y lo hizo en términos tan concluyentes que no puede quedar lugar para la incertidumbre. Contra lo afirmado por los recurrentes, la STC 178/1994 no obvió pronunciarse sobre la habilitación al Gobierno para regular los aspectos vinculados a la determinación del destino del patrimonio de las Cámaras; antes bien, en el fundamento jurídico 4 b) se afirmó con toda claridad que «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». Era claro, en consecuencia, que esa habilitación se tenía por inobjetable. Además, y a continuación, en el mismo fundamento jurídico se entra a examinar «el contenido del citado apartado» y se concluye que, «de acuerdo con lo que dijimos en nuestra STC 132/1989 (FJ 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».

No puede admitirse, por tanto, que, como afirman en su escrito de demanda los Senadores recurrentes, «lo básico está, en efecto, fijado en los incisos segundo y tercero del mismo apartado [a) de la Disposición adicional del Decreto-ley 8/1994], pero lo que se remite a la regulación por el Gobierno no puede considerarse básico» (pág. 54 del escrito de demanda). La tan repetida STC 178/1994 ha resuelto la controversia sobre el particular en términos que, compartan o no los recurrentes, conforman una decisión firme de este Tribunal.

10. El Decreto-ley 8/1994 habría incurrido también —se aduce— en infracción del artículo 33.3 de la Constitución. Tal infracción resultaría del hecho de que con la regulación del destino de los bienes de las Cámaras,

incluso de los no sometidos al régimen de Derecho público, incorporándolos al patrimonio de la Administración, se estaría ante una expropiación de bienes de titularidad privada contraria a aquel precepto constitucional; en consecuencia, el apartado a) de la Disposición adicional única sobrepasaría, también en este punto, los límites materiales señalados por el artículo 86.1 de la Constitución. El mismo reproche se hace a la decisión de no distinguir, a efectos de su incorporación al patrimonio de la Administración, entre el patrimonio generado por las Cámaras con cargo a la cuota obligatoria (suprimida en 1988) y el generado a partir de aportaciones privadas de carácter libre y voluntario.

A esta objeción cabe oponer lo resuelto en el fundamento jurídico 4 b) de la STC 178/1994, antes transcrito. Pero, además, debe advertirse que el planteamiento argumental de los recurrentes no repara en el hecho de que las corporaciones de Derecho público son «entidades cuya creación y disolución se producen como consecuencia de la decisión del poder público» (STC 132/1989, de 18 de julio, FJ 18) y que el Decreto-ley 8/1994, como en su día —fallidamente— la Ley 4/1990, «suprime a las actuales Cámaras de la Propiedad Urbana del todo (esto es, como lo único que eran, corporaciones de Derecho público)» [STC 178/1994, FJ 4 a)]. Lo determinante, por tanto, es que, con independencia de su origen, el patrimonio generado por las Cámaras mientras éstas existieron era el patrimonio de una corporación de Derecho público; corporación a la que, obviamente, una vez suprimida, no era obligado indemnizar. Cosa distinta es que el origen del patrimonio cameral debiera ser utilizado como criterio relevante a la hora de ordenar el destino que había de darse al conjunto de su patrimonio. Y en este sentido es difícil hacer algún reproche al Decreto-ley impugnado, pues precisamente se sirve de ese dato para adscribir una parte del patrimonio (el generado por la cuota obligatoria) al cumplimiento o realización de fines o servicios públicos, destinando la masa patrimonial restante para su 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.

11. Las tachas de inconstitucionalidad referidas al carácter deslegalizador del Decreto-ley recurrido tampoco pueden ser aceptadas. Sin perjuicio de cuanto se ha dicho en el fundamento jurídico 7 a propósito de la corrección constitucional de las habilitaciones —que no deslegalizaciones— que tienen por objeto hacer posible la instauración de un marco normativo en el que el Gobierno pueda desarrollar su potestad reglamentaria, basta con asumir aquí las razones opuestas al juicio de los recurrentes por el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones. En efecto, el procedimiento de ejecución específico previsto en el Decreto-ley 8/1994 no equivale a una regulación general del procedimiento administrativo previsto en el artículo 105 de la Constitución, sin que pueda sostenerse que toda regulación que contemple procedimientos especiales quede, sin más y en términos absolutos, reservada exclusivamente a la ley. Por lo demás, no debe olvidarse que no estamos ante el procedimiento previo a los actos administrativos de relevancia externa, sino ante el ejercicio de potestades organizativas y relativas al régimen jurídico de las Administraciones públicas, pues se trata, precisamente, de proveer a la supresión de las Cámaras como corporaciones de Derecho público; condición ésta que es la que, según tenemos repetido, les corresponde, antes que la de entidades equivalentes a los colegios profesionales, según sostienen los actores.

Igual suerte desestimatoria debe seguir, por último, la queja referida a la eventual infracción del principio constitucional de igualdad, derivadas del hecho de que

el Decreto-ley 8/1994 separe en dos grupos el personal de las Cámaras a los efectos de su incorporación a la Administración. Los actores se limitan a sostener que el criterio de diferenciación adoptado «carece de toda justificación». Frente a un alegato tan general y abstracto debe bastar con oponer el dato de que el criterio diferenciador entre uno y otro grupo de personal viene dado por la fecha de 1 de junio de 1990, es decir, por el primer día del mes en el que se hizo efectiva la supresión de las Cámaras como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 4/1990. No puede admitirse que se trate de un criterio arbitrario y por ello discriminatorio; antes al contrario, con él se pone de manifiesto que la finalidad del Decreto-ley recurrido era superar la incertidumbre generada por la reaparición jurídica de las Cámaras como consecuencia de la STC 178/1994 y restituir el panorama normativo al estado en que se encontraba al tiempo de producirse aquella primera y fallida supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana. Aquella fecha marca, en último término, un antes y un después de las Cámaras: el de su existencia como corporaciones de Derecho público y el de su supresión en cuanto tales y, por tanto, en cuanto todo lo que hasta entonces eran en y para el Ordenamiento. No puede apreciarse, por tanto, en su empleo como criterio diferenciador el defecto de inconstitucionalidad imputado por los Senadores recurrentes.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar los recursos de inconstitucionalidad núm. 3584/94 y 3592/94.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de enero de dos mil dos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montie.—Firmado y rubricado.

Voto concurrente que emite el Magistrado don Fernando Garrido Falla en relación con los recursos de inconstitucionalidad núms. 3584/94 y 3592/94

He prestado mi conformidad al fallo desestimatorio de los referidos recursos de inconstitucionalidad sin perjuicio de que me considere en la obligación de manifestar mi discrepancia con una parte de la argumentación que se contiene en la Sentencia, especialmente en sus fundamentos jurídicos 10 y 11 al rechazar la alegación de los recurrentes relativa a la posible infracción del art. 33.3 de la Constitución Española. Expongo a continuación mis reservas mentales en relación con el tema:

1. Para rechazar la alegación de los recurrentes la Sentencia parte de la concepción de que la supresión de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, en cuanto corporaciones de Derecho público, acarrea asimismo la supresión de la base asociativa que constituye el núcleo de estas corporaciones de Derecho público, lo que significa que la supresión de las Cámaras en cuanto tales corporaciones públicas que lleva a cabo el Decreto-ley impugnado conlleva la desaparición de las asociaciones privadas que constituyen su base asociativa.

La consecuencia de tal concepción es obvia: la supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana suprime también la existencia de todo posible titular de la masa patrimonial existente, por lo que se considera correcta su disponibilidad por parte de las Administraciones públicas del Estado o de las Comunidades Autónomas y razonable la distribución que de ella se hace en la Disposición adicional única del Real Decreto-ley 8/1994, objeto de los recursos de inconstitucionalidad: la parte de patrimonio generada con cargo a las cuotas obligatorias de los asociados o de otras fuentes legalmente impuestas pasaría al patrimonio de las correspondientes Administraciones públicas (Comunidades Autónomas), mientras que la parte de patrimonio generada con otro tipo de ingresos no coactivos pasaría igualmente a disposición de las dichas Administraciones públicas «que lo podrán adscribir a aquellas asociaciones sin ánimo de lucro constituidos o que se constituyan y que tengan como finalidad esencial la defensa, promoción e información de los propietarios y usuarios de viviendas urbanas».

2. Esta calificación jurídica de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, que las asimila a los «entes instrumentales» (Administraciones públicas), no puedo compartirlas. Las corporaciones de Derecho público son fundamentalmente, a mi juicio, asociaciones privadas que como consecuencia de determinadas facultades exorbitantes que les concede el poder público, en atención a fines de intereses público que persiguen, adquieren la cualidad de corporaciones de Derecho público. El Estado (o las Comunidades Autónomas) mediante norma legal de rango suficiente podrá suprimir las facultades exorbitantes concedidas, degradándolas a la simple condición de asociaciones privadas; lo que no puede, siempre a mi juicio, es hacer desaparecer unas asociaciones protegidas por el art. 22 de la Constitución Española.

3. Es cierto que el texto final del proyecto de Sentencia sometido a votación del Pleno del Tribunal Constitucional ha rebajado el énfasis dogmático que acabo de resumir con anterioridad y que incluso permite una interpretación de la Sentencia aprobada en el sentido de que el patrimonio de las suprimidas Cámaras no procedentes de cuotas obligatorias y otras fuentes coactivas sea destinado a las nuevas Cámaras (sin carácter ya de corporaciones públicas) que voluntariamente —y al amparo del derecho de asociación— deseen subsistir o crearse *ex novo* (y manifiesto que esta posible y probable interpretación del precepto legal impugnado es la que justifica mi voto favorable); pero también es cierto que de la primitiva concepción que me inspiraba la ponencia sometida al Pleno del Tribunal Constitucional aún subsisten determinados «lastres» respecto de las cuales manifiesto mi disconformidad. Así:

a) En el fundamento jurídico 10 se dice que (si bien con discutible apoyo en la Sentencia 178/1994) el Decreto-ley 8/1994 «suprime a las actuales Cámaras de la Propiedad Urbana *del todo* (esto es, *como lo único que eran*, corporaciones de Derecho público)».

b) En el fundamento jurídico 11 se finaliza el párrafo primero afirmando que estamos «ante el ejercicio de potestades organizativas y relativas al régimen jurídico de las Administraciones públicas, pues se trata, precisamente, de proveer a la supresión de las Cámaras como corporaciones de Derecho público; condición ésta que es la que, según tenemos repetido les corresponde, antes que la de entidades equivalentes a los colegios profesionales, según sostienen los actores».

De lo manifestado en este Voto particular se desprende que no puedo estar conforme con las manifestaciones que resumo en los apartados a) y b) que identifican a las Cámaras Oficiales con los meros organismos

autónomos (entes instrumentales) de las Administraciones públicas y los alejan de la administración corporativa a la que también pertenecen, por supuesto, los colegios profesionales.

Madrid, a diecisiete de enero de dos mil dos.—Fernando Garrido Falla.—Firmado y rubricado.

Voto particular que suscribe el Magistrado don Pablo García Manzano en relación con la Sentencia dictada en los recursos de inconstitucionalidad núms. 3584/94 y 3592/94

Acepto los cinco primeros fundamentos jurídicos de la Sentencia aprobada por la mayoría, pues mi disenso se produce respecto de la afirmación contenida en el fundamento jurídico 6 de aquélla, a cuyo tenor «no cabe sino apreciar que, con arreglo a la doctrina constitucional antes citada, la situación normativa a que dio lugar la referida STC 178/1994, con la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la Disposición final décima de la Ley 4/1990 reúne las condiciones suficientes para erigirse en presupuesto habilitante a los efectos del artículo 86 de la Constitución».

Entiendo, por el contrario, que no concurre el controvertido presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, y ello por las razones que, expuestas en el Pleno y no aceptadas, a continuación paso a desarrollar.

1. Tanto del tenor literal de la Exposición de Motivos, como de lo manifestado en el trámite parlamentario de convalidación, se desprende inequívocamente que la situación considerada urgente por el Gobierno tenía su razón de ser en la imperiosa necesidad, por un lado, de poner término a la situación de provisionalidad del personal y del patrimonio de las Cámaras, y, por otro, de remediar el posible vacío normativo a que podía haber dado lugar la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la Disposición final décima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990, llevada a cabo por nuestra STC 178/1994, de 16 de junio.

No ha de negarse, sin embargo, que la situación de «provisionalidad» del personal y de los bienes tuvo su origen y causa primera en la demora en que incurrió el Gobierno al incumplir el mandato legal por el que se le habilitaba y ordenaba regular mediante Real Decreto el régimen jurídico del personal y de los bienes adscritos a las extintas Cámaras de la Propiedad Urbana. Fue la inactividad del Ejecutivo y el desconocimiento del deber de normación que las Cortes Generales le había impuesto el factor desencadenante de una situación, que se toleró por largo tiempo y que, sólo mucho después, es califica de urgente con el propósito de justificar la utilización del Decreto-ley.

Por ello mismo, no se comprende que para justificar el retraso en la elaboración de dicha norma reglamentaria, destinada a remediar una situación calificada por el propio Gobierno como «de transitoriedad» y que estaba provocando el «deterioro» de las Cámaras de la Propiedad Urbana (expresiones que se toman de la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 8/1994) se utilice como argumento la implicación de diversos Ministerios, la dualidad de regímenes del personal y patrimoniales y el obligado trámite de consulta al Consejo de Estado. Tales circunstancias no son en absoluto infrecuentes o extraordinarias en el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno, y por consiguiente no pueden invocarse como causa de justificación para un período de inactividad normativa de prácticamente cuatro años.

2. A estos efectos, importa señalar que la situación que se quería remediar no era en absoluto «difícil o imposible de prever», dado que el estado de cosas al que

se pretendía hacer frente era conocido por el Gobierno desde el año 1990 y, pese a ello, había permanecido inalterado desde entonces. Sólo incurriendo en contradicción puede sostenerse que había una necesidad urgente y extraordinaria en la «regulación a través de instrumento jurídico pertinente del destino del personal y del patrimonio», según puede leerse en la Exposición de Motivos que acompañó al Real Decreto-ley 8/1994, cuando el propio Gobierno autor de la norma había dejado transcurrir cuatro años sin dictar, pudiendo hacerlo, esa regulación que, sin embargo, sólo en el momento de dictarse el Real Decreto-ley 8/1994 se consideró urgente. En segundo lugar, tampoco puede decirse que la situación de las Cámaras de la Propiedad Urbana fuese el resultado de una circunstancia sorpresiva e inesperada que requiriese una intervención normativa inmediata. Antes bien, la supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana y su Consejo Superior como corporaciones de Derecho público llevada a efecto por la Disposición final décima de la Ley 4/1990, de Presupuestos Generales del Estado, no fue más que una esperada y anunciada consecuencia normativa que puso término a un continuo proceso de modificación y reforma ya iniciado en el año 1988, de suerte que, desde una perspectiva material, el régimen transitorio por el que se debía regir su patrimonio y personal ya se venía aplicando antes de la declaración formal contenida en dicho precepto legal.

3. Por último, no se comprende en qué modo la medida legislativa adoptada por el Gobierno, esto es, el Real Decreto-ley 8/1994 venía directamente a solucionar o satisfacer el estado de urgencia que se había apreciado. En efecto, si lo que se pretendía era «evitar un mayor deterioro de la situación de dichas entidades y concretar las expectativas creadas a su personal, regular a través del instrumento jurídico pertinente el destino del personal y del patrimonio de las Cámaras», entonces, la norma impugnada no atendió a dicha necesidad de regulación inmediata porque se limitó a dar nueva vigencia a la Disposición final décima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990 y, por consiguiente, no reguló de manera sustantiva el destino de los bienes y la situación del personal. Si, en verdad, existía una situación de necesidad y urgencia, el Gobierno debió poner remedio a la misma a través del Decreto-ley, y no, como sin embargo hizo, dando nueva vigencia a una anterior e incumplida habilitación, pues, desde la perspectiva de la debida apreciación del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, carece de toda lógica que, en circunstancias como la descrita, el Gobierno utilice la figura normativa excepcional del Decreto-ley para habilitar, sin sometimiento a plazo, el ejercicio de su propia potestad reglamentaria.

4. Por otra parte, el eventual vacío normativo producido como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la Disposición final décima de la Ley 4/1990, de Presupuestos Generales del Estado, efectuada por la STC 178/1994 tampoco salva, en este caso, la justificación gubernamental de la necesidad y urgencia existente en orden a regular mediante reglamento el destino del personal y del patrimonio de las Cámaras. Difícilmente se puede apreciar una extraordinaria y urgente necesidad en que la habilitación de las Cortes para regular por Real Decreto el destino de los bienes y del personal de las Cámaras de la Propiedad Urbana vuelva a estar de nuevo en vigor con carácter inmediato, cuando ya lo había estado durante cuatro años sin que el Gobierno se ocupase de hacer uso de ella. Pero más relevante resulta a estos efectos comprobar que, en la práctica, la STC 178/1994, de 16 de junio, apenas supuso variación alguna en la situación real de las Cámaras, puesto que, a tenor del párrafo 3

de la Disposición final décima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990, anulada por aquélla, «hasta tanto entre en vigor la regulación prevista en el apartado anterior, las Cámaras seguirán rigiéndose por la normativa que les sea de aplicación». Un precepto que, como queda dicho, la Disposición transitoria única del Real Decreto-ley impugnado reiteró literalmente. En consecuencia, y a la vista de la inexistencia de regulación, el mero cambio de estatuto o de forma de personificación (corporaciones públicas hasta junio de 1990, entes privados —de adscripción voluntaria ya desde 1989— entre junio de 1990 y junio de 1994, y de nuevo corporaciones públicas entre el 9 de julio de 1994 y el 8 de agosto del mismo año) no comportó una alteración significativa en el régimen jurídico sustantivo o material del patrimonio o del personal de las Cámaras, por lo que los cambios habidos no revestían la trascendencia necesaria para la utilización del Decreto-ley.

5. Todo lo anterior confirma la impresión que se desprende de la sola lectura del Decreto-ley impugnado, en el sentido de que la única medida normativa en él adoptada no era «de eficacia inmediata» ni implicaba un «tratamiento innovativo de una materia regulada por ley formal» (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 6), por lo que no existió la indispensable «conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, y 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 5) de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar» (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3).

El Real Decreto-ley 8/1994 no tuvo, ni en vista de sus contenidos podía tener, una repercusión inmediata sobre la situación de «provisionalidad» y «deterioro» declarada por el Gobierno, de suerte que no sólo no existió suficiente conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación sedicentemente urgente y las medidas adoptadas. Antes bien, mediante dicha norma el Gobierno actuó de un modo declarado constitucionalmente inaceptable por la STC 29/1982, según la cual aquél «no puede incluir en el Decreto-ley cualquier género de disposiciones: ni aquéllas que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad» (FJ 3).

Por todo ello, ha de concluirse que el Real Decreto-ley recurrido no respondió a la necesidad extraordinaria de hacer frente a un estado de cosas difícil o imposible de prever, ni contenía normas sustantivas inmediatamente eficaces que modificasen la situación jurídica existente, y que requería, según el Gobierno, de una respuesta normativa urgente. Antes bien, el objeto indubitado del mencionado Decreto-ley fue el de habilitar de nuevo al Gobierno en términos del todo coincidentes a como lo había hecho la Disposición final décima de la Ley 4/1990, de Presupuestos Generales del Estado, de la que es prácticamente una reproducción literal.

El instrumento normativo del Decreto-ley no puede ser utilizado por el Gobierno para habilitarse a sí mismo sin ninguna otra determinación o regulación sustantiva que justifique esa remisión a la potestad reglamentaria, pues, con tal proceder, no sólo se desconoce su propia razón de ser como medio de ejercicio excepcional de la potestad legislativa por parte del Poder Ejecutivo, sino que, además, se contradice la lógica ínsita al presupuesto habilitante de su ejercicio, con quiebra de la necesaria y obligada conexión de sentido que ha de existir entre la circunstancia

fáctica causante de la situación de extraordinaria y urgente necesidad y las medidas normativas excepcionalmente instrumentadas por el Gobierno.

Si el Gobierno aprecia necesidad y urgencia en acometer la regulación normativa de una determinada materia no excluida por el art. 86 de la Constitución, debe aquél aprobar la pertinente regulación mediante Decreto-ley y hacer frente a la situación inaplazable, pues el Decreto-ley no ha sido constitucionalmente previsto para dar cobertura a una mera declaración formal carente, en términos jurídicos, de toda dimensión innovativa, ni, como es el caso, para cobijar una estricta habilitación legal, huérfana de cualesquiera otra medida normativa, y por la que el Gobierno se autorizaba a sí mismo para aprobar, en el ejercicio de su potestad reglamentaria y sin sometimiento a plazo determinado, una regulación que, sin embargo era paradójicamente calificada de necesaria y urgente a los solos efectos de justificar la utilización del Decreto-ley. En tales circunstancias aparece clara, en mi criterio, la incongruencia o falta de conexión lógica que se produce entre la medida contenida en el Decreto-ley y el presupuesto habilitante de la extraordinaria necesidad y urgencia que la Constitu-

ción exige, que, por todo ello, ha de estimarse incumplido en casos como el presente (STC 29/1982).

6. En virtud de todo lo expuesto, entiendo que se debió concluir que el Gobierno, al aprobar el Real Decreto-ley 8/1994, hizo un uso contrario a la Constitución de su potestad legislativa excepcional, pues no concurría la extraordinaria urgencia y necesidad que, como presupuesto habilitante de su ejercicio, exige el art. 86.1 de la Constitución. Por tanto, la apreciación de este primer motivo de inconstitucionalidad hace innecesario cualquier otro pronunciamiento sobre los demás motivos impugnatorios alegados por los recurrentes, que debieron, por ello, quedar imprejuzgados.

7. En consecuencia, el fallo debió pronunciar, con la estimación de los recursos de inconstitucionalidad, la inconstitucionalidad y nulidad del Real Decreto-ley 8/1994, de 5 de agosto.

Y para dejar constancia de mi disenso, al amparo de lo prevenido en el art. 90.2 LOTC, suscribo el presente Voto particular en Madrid, a diecisiete de enero de dos mil dos.—Pablo García Manzano.—Firmado y rubricado.