



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 16 de junio de 2004, ha examinado el *anteproyecto de decreto por el que se regulan las Cámaras de la Propiedad Urbana y su Consejo General*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

El día 31 de marzo de 2004 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud, formulada por la Consejería de Fomento, de dictamen preceptivo sobre *el anteproyecto de decreto por el que se regulan las Cámaras de la Propiedad Urbana y su Consejo General*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 2 de abril de 2004, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 181/2004, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

#### **Primero.- El anteproyecto**

El anteproyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, catorce artículos, tres disposiciones adicionales y dos finales, según el siguiente sumario:

- Preámbulo.
- Artículo 1.- Objeto.



- Artículo 2.- Concepto y naturaleza.
- Artículo 3.- Ámbito territorial.
- Artículo 4.- Régimen jurídico.
- Artículo 5.- Constitución de las Cámaras de la Propiedad Urbana.
- Artículo 6.- Fines.
- Artículo 7.- Estatutos.
- Artículo 8.- Consejo General.
- Artículo 9.- Organización y funcionamiento.
- Artículo 10.- Actividades.
- Artículo 11.- Financiación.
- Artículo 12.- Registro de Cámaras de la Propiedad Urbana.
- Artículo 13.- Extinción de las Cámaras y del Consejo General.
- Artículo 14.- Comisión de arbitraje.
- Disposición adicional primera.- Régimen del personal.
- Disposición adicional segunda.- Patrimonio.
- Disposición adicional tercera.- Observatorio Regional de Vivienda y Suelo.
- Disposición final primera.- Desarrollo normativo.
- Disposición final segunda.- Vigencia.

Interesa resaltar que el artículo 10, relativo a las actividades de las Cámaras de la Propiedad Urbana, además de las específicas para sus asociados prevé otras de singular importancia.

Entre las funciones como órgano de consulta y colaboración con la Administración (apartado 1), pueden destacarse las siguientes:

- Informar a la Administración de todos aquellos asuntos de interés general para la propiedad urbana y el urbanismo.
- Crear bancos de datos para la realización de censos y estadísticas, en particular en materia de arrendamientos urbanos.
- Registro de contratos de arrendamientos de fincas urbanas.
- Colaborar con la Administración en el registro, depósito y gestión de fianzas en arrendamientos de fincas urbanas, conforme se establezca por convenio con la Administración y en los términos previstos por la Ley 2/1999, de 19 de febrero, reguladora del depósito de fianzas en arrendamientos de fincas urbanas.



- Arbitraje y colaboración con la Administración de Justicia.
- Informar a los Juzgados y Tribunales, con carácter pericial, por personal titulado y colegiado, en su caso, de cuantos asuntos les sean requeridos en relación con sus actividades y archivos.
- Colaborar con la Administración de Justicia a los efectos de lo dispuesto en los artículos 638 y 641.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en los términos establecidos en dicha legislación procesal.

De las funciones de carácter general (apartado 2) cabe resaltar éstas:

- Fomentar la construcción de viviendas acogidas a cualquier régimen de protección, para lo cual podrán constituir cooperativas u otras categorías asociativas.
- Fomentar la conservación y rehabilitación de edificios.
- Informar sobre los aspectos técnico-jurídicos de los instrumentos urbanísticos y los negocios jurídicos que afecten a las fincas urbanas, su administración y cualquier otra cuestión relativa a la propiedad inmobiliaria de dichas fincas, por medio de personal de la Cámara debidamente titulado y colegiado, de acuerdo con la normativa vigente.
- Ofrecer a sus asociados y a los terceros que con ellos se relacionen un servicio de arbitraje de equidad o de derecho, respecto de las controversias que se planteen entre ellos, de conformidad con la legislación vigente en la materia.
- Promover el aseguramiento de la propiedad frente a posibles daños del arrendamiento o por la falta de pago mediante la suscripción de seguros de forma conjunta.

### **Segundo.- El expediente remitido**

Al anteproyecto de decreto se acompaña el expediente administrativo en el que consta:

- a) Texto definitivo del anteproyecto de decreto de la Junta de Castilla y León por el que se regulan las Cámaras de la Propiedad Urbana y su



Consejo General. Este texto incorpora en letra negrilla los cambios efectuados en la redacción a resultas de la evacuación de los diversos trámites de audiencia.

b) Memoria del anteproyecto de decreto, de 23 de febrero de 2004, en la que se expone el marco legal en el que se pretende aprobar la nueva norma y se informa detalladamente sobre la necesidad y oportunidad de la norma, concluyendo que:

“Ante la falta de legislación propia y teniendo en cuenta las funciones que han venido realizando tradicionalmente las Cámaras de la Propiedad Urbana y las que pueden desarrollar en el futuro en beneficio de terceros no asociados y de la Administración, resulta adecuado establecer normativamente las condiciones, obligaciones y facultades que debe reunir una asociación de propietarios de fincas urbanas para ser considerada como Cámara de la Propiedad Urbana”.

c) Informe de 25 de febrero de 2004, de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento, que se pronuncia favorablemente sobre el texto sometido a consulta por considerarlo conforme a derecho.

d) Evacuación del trámite de audiencia en los siguientes términos:

- A los Colegios Oficiales de Administradores de Fincas de la Comunidad de Castilla y León.

- A los Colegios Oficiales de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria de la Comunidad de Castilla y León.

Formularon alegaciones los Colegios Oficiales de Administradores de Fincas de Burgos y Soria, Palencia, Salamanca, Segovia y Valladolid, oponiéndose al texto presentado fundamentalmente porque en el mismo, según dichas entidades, se atribuye a asociaciones privadas actividades como la administración de fincas urbanas, cuyo ejercicio requiere la necesidad de colegiación, conforme a los artículos 2 y 3 del Decreto 693/1968, de 1 de abril, por el que se creó el Colegio Nacional Sindical de Administradores de Fincas.

Realizaron asimismo alegaciones los Colegios Oficiales de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria de Burgos, Segovia, Valladolid y Zamora, oponiéndose al texto especialmente respecto a la atribución a las Cámaras de



ciertas actividades (informe a Juzgados y Tribunales, colaboración con la Administración de Justicia a los efectos de lo dispuesto en los artículos 638 y 641 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, entre otros), respecto de las cuales exigen que se debe especificar que se realizarán en las condiciones exigidas por la ley para garantizar las condiciones de titulación y colegiación necesarias.

Según la Memoria del anteproyecto las alegaciones sobre todas esas funciones han sido atendidas "con el reconocimiento de su ejercicio al personal de las Cámaras en posesión del correspondiente título oficial y obligada colegiación".

e) Información pública del borrador de decreto por el que se regulan las Cámaras de la Propiedad Urbana y su Consejo General, a través de un anuncio en el "Boletín Oficial de Castilla y León" nº 236, de 4 de diciembre de 2003.

f) Solicitud de informe a las Secretarías Generales de las restantes Consejerías, en virtud del artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por remisión del artículo 76 del mismo texto legal.

Las Secretarías Generales consultadas no formulan observaciones, salvo ciertas indicaciones realizadas por las de la Consejería de Agricultura y Ganadería y de la Consejería de Hacienda. Esta última plantea si puede establecerse como actividad necesaria de las Cámaras el colaborar con la Administración en el registro, depósito y gestión recaudadora de fianzas en arrendamientos de fincas urbanas, conforme se establezca por convenio con la Administración y en los términos previstos por la Ley 2/1999, de 19 de febrero, reguladora de aquéllas, dado lo dispuesto en su disposición final primera, que remite al desarrollo reglamentario si el depósito de dichas fianzas ha de realizarse directamente o por medio de entidades. Entiende, además, que no debe utilizarse el término gestión recaudadora respecto a las fianzas, pues sólo se recibe su importe en depósito.

### **Tercero.- Documentación complementaria.**

Remitido el expediente a este Consejo, mediante Acuerdo de 19 de abril de 2004, se requiere a la Consejería de Fomento que lo complete, otorgando trámite de audiencia a las Cámaras de la Propiedad Urbana de cada provincia de Castilla y León, suspendiéndose, entre tanto, el plazo de emisión del



dictamen. El 27 de mayo de 2004 se registra de entrada en el Consejo la documentación relativa al cumplimiento del trámite requerido. El 2 de junio de 2004, mediante Acuerdo de la Presidenta de este Consejo Consultivo, se reanuda el cómputo del plazo para emitir el dictamen ampliándose simultáneamente en 15 días hábiles.

## II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, según la cual es preceptivo su dictamen en el supuesto de "reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones".

Corresponde a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla C), en relación con el apartado a) de la regla A), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** El anteproyecto de decreto sometido a dictamen regula las Cámaras de la Propiedad Urbana y su Consejo General en Castilla y León. El decreto, como señala su preámbulo, pretende dar el carácter de Cámaras de la Propiedad Urbana a determinadas asociaciones de propietarios de fincas urbanas que, reuniendo determinados requisitos, tengan fines que trasciendan los intereses de sus asociados, en beneficio de terceros, y con evidente interés social.

El citado preámbulo destaca que la Comunidad de Castilla y León tiene competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (artículo 32.1.2º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León) y competencias de ejecución en materia de asociaciones (artículo 36.1 del mismo).

**3ª.-** Las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, que inicialmente se constituyeron como asociaciones voluntarias de propietarios de inmuebles, adquirieron carácter oficial por el Real Decreto de 16 de junio de 1907, dictado a propuesta del Ministro de Fomento. Se las reconoció como corporaciones de



derecho público por su Reglamento provisional, aprobado por el Real Decreto de 18 de mayo de 1920.

Tras prolongados años de vida, con una tutela más o menos intensa de la Administración Pública, las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana fueron suprimidas por la disposición adicional décima de la Ley 4/1990, de 26 de junio, de Presupuestos Generales del Estado. Este precepto fue declarado inconstitucional por la Sentencia 178/1994, de 16 de junio, por razón formal, dada la norma en que se contenía.

De modo casi inmediato, el Real Decreto Ley 8/1994, de 5 de agosto, dispuso nuevamente su supresión. En artículo único establece que "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".

El citado Real Decreto Ley 8/1994 contiene diversas normas respecto a la liquidación de su patrimonio y sobre el destino del personal (disposición adicional única). Esta regulación tenía carácter básico, conforme a la disposición final primera del mismo texto legal.

Posteriormente se dictó el Real Decreto 2308/1994, de 2 de diciembre, para regular dicho proceso de liquidación de los bienes de los que eran titulares las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana.

El Tribunal Constitucional, por Sentencia 11/2002, de 17 de enero, desestimó los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el comentado Real Decreto Ley 8/1994, avalando la constitucionalidad de la norma, instrumento –en palabras del propio Órgano– "para la definitiva supresión jurídica (artículo único) de las Cámaras".

A lo largo de este proceso, en el ejercicio de sus competencias, alguna Comunidad Autónoma constituyó nuevas Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana o las transformó, optando también un numeroso grupo por proceder a su definitiva extinción, ejecutando mediante decretos el proceso liquidatorio iniciado por las normas legales expuestas.



La Comunidad de Castilla y León las reguló en el Decreto 14/1994, de 27 de enero, calificándolas como corporaciones de derecho público y aprobando su Reglamento ("Boletín Oficial de Castilla y León" de 1 de febrero de 1994). Planteados recursos contencioso-administrativos contra dicho Decreto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Valladolid) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León los estimó, anulándolo por haberse omitido el trámite de consulta preceptiva al Consejo de Estado (Sentencias de 25 y 7 de marzo, 11 de abril y 10 de junio de 1997). El Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, por Sentencias de 22 de abril de 2002, 20 y 24 de enero y 10 de febrero de 2003, desestimó los recursos de casación interpuestos por la Comunidad Autónoma contra las Sentencias del Tribunal de instancia, considerando aquéllos indebidamente formalizados.

El cambiante panorama legal en esta materia varió de nuevo con la disposición adicional trigésima de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que estableció por su parte lo siguiente:

“1. Las Comunidades Autónomas que, conforme a las competencias estatutariamente asumidas en relación con las corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos, hayan constituido o constituyan entidades representativas del sector inmobiliario urbano con la denominación de Cámaras de la Propiedad u otras similares, adecuarán su actuación en todo caso a los principios contenidos en la presente disposición.

»2. Las Cámaras de la Propiedad Urbana tendrán base asociativa, la afiliación a las mismas será voluntaria y su estructura y funcionamiento de carácter democrático.

»3. Las Cámaras de la Propiedad Urbana habrán de tener asignadas funciones que resulten de utilidad para las Administraciones Públicas y de interés para el sector de la propiedad inmobiliaria; podrán asimismo realizar prestaciones y servicios de carácter retribuido a favor de los propietarios de bienes inmuebles de naturaleza urbana que lo soliciten.

»4. Las Comunidades Autónomas podrán contribuir a la financiación de las referidas funciones destinando los recursos que estimen convenientes.





»5. Las Comunidades Autónomas que sin haber finalizado el proceso de liquidación de las Cámaras de la Propiedad Urbana, de conformidad con lo establecido en el Real Decreto-Ley 8/1994, de 5 de agosto, y Real Decreto 2308/1994, de 2 de diciembre, acuerden interrumpirlo, aplicarán la presente disposición. En tal supuesto garantizarán en todo caso al personal procedente de aquéllas los derechos que tienen reconocidos en las disposiciones citadas y Reales decretos de traspaso de funciones.

»6. Queda derogada la disposición final primera en relación con la disposición adicional única del Real Decreto Ley 8/1994, de 5 de agosto.

»7. La presente disposición tiene el carácter de norma básica conforme a lo establecido en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución Española”.

4<sup>a</sup>.- Expuestos sucintamente los más destacados jalones del *iter* normativo relativo a la materia, cabe hacer las siguientes reflexiones previas al concreto análisis del texto remitido. Las mismas se recogen en el Dictamen del Consejo de Estado de 12 de enero de 2000, nº 3823/1999, referente al proyecto de decreto para aprobar el Reglamento de la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana de la Comunidad de Madrid.

La supresión de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana como corporaciones de derecho público, realizada por el Real Decreto Ley 8/1994, de 5 de agosto, no supuso sólo la pérdida de su carácter de entidades públicas y, por ende, su transformación en entidades jurídico-privadas, sino, antes al contrario, su extinción misma. Así lo declaró el Tribunal Constitucional en la Sentencia nº 178/1994, de 16 de junio, al afirmar que “al suprimirlas como Corporaciones de Derecho público, la disposición final suprime a las actuales Cámaras de la Propiedad Urbana del todo (esto es, como lo único que eran, Corporaciones de Derecho Público)”. Esto, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas pudieran dotar a las organizaciones de propietarios de fincas urbanas del régimen jurídico que consideraran procedente, como también afirmó el mismo Tribunal Constitucional en la citada Sentencia.

Por su parte, la disposición adicional trigésima de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social no comportó la reviviscencia de las antiguas Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana. Así se deduce del número primero de la citada disposición que hace referencia a las “entidades representativas del sector inmobiliario urbano” que



“hayan constituido o constituyan” las Comunidades Autónomas; esto es, a las de nueva creación con posterioridad a su supresión y no a las anteriores.

Tampoco puede afirmarse tal reviviscencia de la previsión contenida en el número 5 de la misma disposición adicional trigésima de la Ley 66/1997. Como se ha indicado, ésta señala que “las Comunidades Autónomas que sin haber finalizado el proceso de liquidación de las Cámaras de la Propiedad Urbana, de conformidad con lo establecido en el Real Decreto Ley 8/1994, de 5 de agosto, y Real Decreto 2308/1994, de 2 de diciembre, acuerden interrumpirlo, aplicarán la presente disposición”.

En efecto, debe observarse que la disposición legal faculta a las Comunidades Autónomas sólo a interrumpir el proceso de liquidación de las Cámaras de la Propiedad Urbana, extintas por virtud de lo prevenido en el Real Decreto Ley 8/1994, de 5 de agosto. Cobra relevancia, a la luz de esta previsión, la distinción entre extinción de las personas jurídicas y su liquidación.

La extinción de una entidad comporta su pérdida de la condición de sujeto de derecho y, por tanto, de su personalidad jurídica, sin perjuicio de que conserve reflejos de tal cualidad a los específicos efectos de terminación de su actividad. La liquidación, por su parte, es el proceso tendente a poner fin a las relaciones jurídicas de que aquélla es titular y a repartir o entregar a quien corresponda el remanente de sus bienes y derechos, una vez pagadas las deudas que tuviera a su cargo.

La interrupción de un proceso de liquidación no supone en modo alguno la readquisición de la condición de pleno sujeto de derecho de la entidad que está en tal trance. Sólo produce el efecto de paralización de las operaciones de reparto del remanente patrimonial y la pervivencia del patrimonio colectivo que pudiera existir.

La previsión de la disposición adicional trigésima de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, es, por otra parte, coherente con el sistema de competencias constitucional y estatutariamente diseñado. Al limitarse a permitir la interrupción del proceso de liquidación de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, supone un respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas de crear o no entidades representativas del sector inmobiliario urbano y, al mismo tiempo, para aquéllas que deciden interrumpir dicho proceso, está facilitando el que, eventualmente, los bienes y derechos adscritos a las



suprimidas pasen a las de nueva creación, sin tener que culminar un proceso de reparto patrimonial que carecería en muchos casos de sentido y razón de ser.

Expuesto lo anterior, puede afirmarse que las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana de Castilla y León eran corporaciones de derecho público que quedaron extinguidas en aplicación de lo dispuesto en el Real Decreto Ley 8/1994, de 5 de agosto. La disposición adicional trigésima de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, permite que la Comunidad de Castilla y León, que no ha llevado a cabo la total liquidación de las extintas Cámaras, las vuelva a constituir como entidades de base asociativa y fines de utilidad para las Administraciones Públicas y de interés social.

Anulado por los Tribunales el Decreto 14/1997, de 27 de enero, en los términos ya comentados, cobra aún más sentido la necesidad de dictar una norma que constituya de nuevo las citadas Cámaras, si se opta por su existencia, no por su liquidación total. Esto es lo que pretende precisamente el anteproyecto de decreto recibido en esta sede: constituir las Cámaras de la Propiedad Urbana de Castilla y León determinando las condiciones, obligaciones y facultades que debe reunir una asociación de propietarios de fincas urbanas para tener tal naturaleza y poder desempeñar así, con plena legitimidad jurídica, las importantes funciones de carácter público que le estarán reservadas.

5ª.- Sin perjuicio de lo que se explicará posteriormente en cuanto al rango de la norma, este Consejo tiene una opinión favorable respecto al texto sometido a consulta sin que pueda formularse, desde el punto de vista material, tacha jurídica.

El conjunto del articulado respeta lo previsto en la disposición adicional trigésima de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, que tiene carácter de norma básica. Así, se configuran las Cámaras de la Propiedad Urbana de Castilla y León como entidades de base asociativa, no como corporaciones de derecho público, siendo la afiliación a las mismas voluntaria, y su funcionamiento y estructura democráticos (disposición adicional citada, apartados 1 y 2). Se determina, además, que las señaladas Cámaras tengan asignadas funciones que resultan de utilidad para las Administraciones Públicas y de interés para el sector de la propiedad inmobiliaria, pudiendo, asimismo, realizar prestaciones y servicios retribuidos en favor de los propietarios de bienes inmuebles de naturaleza urbana que lo soliciten (disposición adicional, apartado 3). Resuelta, por otra parte, la cuestión del personal, como se expone en el preámbulo del



texto remitido, con base en el Real Decreto 406/1996, de 1 de marzo, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de Cámaras de la Propiedad Urbana, el anteproyecto respeta, en definitiva, el conjunto de la repetida disposición adicional trigésima.

Por otro lado, hay que resaltar que el texto definitivo enviado a este Consejo contiene variaciones respecto al recibido por las entidades a las que se les concedió el trámite de audiencia en el procedimiento de elaboración. Dichos cambios atienden con acierto a las alegaciones formuladas por parte de varios Colegios Oficiales de Administradores de Fincas y de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria, resumidas en el antecedente de hecho tercero de este dictamen. Se disipan así las dudas suscitadas por la redacción originaria, en relación con determinadas funciones de las Cámaras de la Propiedad Urbana (colaboración con Juzgados y Tribunales y administración de fincas urbanas, entre otras), en el sentido de que podían invadir competencias propias de los titulados colegiados en las entidades alegantes. Se modifica la redacción de algunos párrafos del preámbulo, así como el artículo 10, apartado 1.i) y j), y apartado 2.c), quedando claro que ese tipo de actividades se realizará por personal debidamente titulado y colegiado y, en su caso, en los términos establecidos en la legislación procesal (colaboración conforme a los artículos 638 y 641.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

Por último, se atiende incluso a la observación hecha por la Secretaría General de la Consejería de Hacienda y se elimina el giro "gestión recaudadora", respecto a la función de depósito de fianzas de arrendamiento de fincas urbanas, prevista en el artículo 10.1.g). Sin embargo, se mantiene con razón el conjunto de la función, pues el inconveniente sugerido por dicha Secretaría General en relación con la disposición final primera de la Ley 2/1999, de 19 de febrero, según la cual se determinará reglamentariamente si tal depósito se realiza directamente o por medio de entidades, queda salvado en la medida en que el decreto, que tiene carácter reglamentario, ya está realizando tal opción.

Así pues, el texto remitido ofrece un juicio favorable a este Consejo, en los términos expuestos, partiendo además de la competencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para decidir el modelo de Cámaras de la Propiedad Urbana propuesto a la vista, no sólo de la disposición adicional trigésima de la Ley 66/1997, sino de las competencias estatutariamente atribuidas a aquélla, cuya cita realiza el preámbulo del anteproyecto.



6ª.- Dicho lo que antecede, este Consejo expone a continuación la principal y única objeción que le suscita el texto examinado. La cuestión se centra en analizar si, extinguidas las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, la Comunidad Autónoma puede constituir de nuevo, mediante disposición reglamentaria, entidades representativas del sector inmobiliario, con igual o similar denominación, que realicen funciones de carácter e interés público. Este Consejo considera que la Comunidad Autónoma no puede efectuar tal constitución a través de una norma reglamentaria, sino que precisaría aprobar una norma de rango legal. Este juicio se basa en las razones que se exponen en los párrafos siguientes.

En primer lugar, cabe destacar las conclusiones que en un caso análogo sentó el Consejo de Estado, respecto a un proyecto de decreto para aprobar el Reglamento de la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana de Madrid, constituyéndola nuevamente. Es cierto que la similitud no es absoluta, pues en dicho proyecto se preveía que esa Cámara tuviera carácter de corporación de derecho público, mientras que las ahora planeadas tienen base asociativa. No obstante, hay importantes coincidencias, pues las funciones a desempeñar por las Cámaras son muy similares en ambos casos, al igual que su posición eminentemente destacada como entidades representativas del sector inmobiliario.

El Dictamen del Consejo de Estado de 12 de enero de 2000, nº 3823/1999, explicaba lo siguiente:

“Las entidades representativas de los intereses objetivos del conjunto de un sector, en cuanto participan de la naturaleza de corporaciones de derecho público, sólo pueden crearse, bien directamente por la Ley, caso por caso, bien por resolución administrativa que opera en el estricto cuadro de una Ley reguladora de tipos concretos. Y ello no sólo por la atribución de una personalidad jurídico-pública a estas entidades, sino porque se aprecia en la actividad de quienes las integran una actividad de interés general y se les encomiendan, bien funciones de carácter público, bien funciones también de interés público.

»En el caso sometido a consulta, la Comunidad de Madrid no ha aprobado ninguna Ley que cree la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana de Madrid en cuanto corporación de derecho público, ni tampoco existe norma de rango legal que, específicamente, autorice al Consejo de Gobierno a constituir la. Siendo preciso tal instrumento legal para atribuirle la consideración



de entidad representativa del sector inmobiliario y la condición de corporación de derecho público, resulta pues contraria a derecho su constitución y regulación mediante una norma reglamentaria como la proyectada”.

El criterio sustentado por el Consejo de Estado en estos párrafos es aplicable al anteproyecto que nos ocupa, pues respecto a las Cámaras de la Propiedad Urbana en él previstas se aprecia también en quienes las integran una actividad de interés general, y se les encomiendan funciones que pueden calificarse de públicas y de interés público, atribuyéndoles, además, la consideración de entidades representativas del sector inmobiliario. Que no se les otorgue la condición de corporaciones de derecho público no merma la importancia de sus funciones y la muy relevante posición que ocuparían en el sector inmobiliario y en la relación de éste con la Administración, motivos que el dictamen señalado destaca como determinantes en cuanto a la necesidad de rango legal de la norma proyectada.

El Consejo Consultivo no puede sino compartir el juicio emitido por el Consejo de Estado en ese dictamen, porque el razonamiento en el que se basa responde a los criterios con los que debe tratarse la cuestión referente a la potestad reglamentaria y sus límites.

Es cierto que no hay una norma constitucional que expresamente señale una reserva de ley respecto a la materia que nos ocupa, es decir, la decisión de crear entidades representativas del sector inmobiliario, colaboradoras de la Administración y con ejercicio de funciones de carácter público. Pero los criterios repetidamente utilizados por la doctrina más cualificada para determinar las materias que deben regularse por ley, aplicados a esa decisión, llevan a concluir que la misma exige norma de rango legal.

Así, en primer lugar, se puede afirmar que la ley debe regular lo fundamental, los principios esenciales, el núcleo básico del ordenamiento, mientras que al reglamento le corresponde lo complementario o accesorio. En este sentido, la creación de las Cámaras de la Propiedad Urbana, tal como se pretende en este anteproyecto de decreto, es una decisión esencial y básica, pues configura, en el ámbito social y económico inmobiliario, unas entidades representativas del mismo con funciones de carácter público e interés general, que las ejercerán desde una posición especialmente privilegiada, no sólo por el hecho de tener normativamente encomendadas las mismas, sino por realizarlas a través de una estrecha colaboración con la Administración y –algunas de ellas– en un régimen de cuasi monopolio, teniendo en cuenta, por otro lado,



que sólo existirá una Cámara de la Propiedad Urbana por provincia (artículo 3 del texto examinado). Cabe recordar, además, que, conforme a la disposición adicional trigésima de la Ley 66/1997, apartado 4, según la cual "las Comunidades Autónomas podrán contribuir a la financiación de las referidas funciones destinando los recursos que estimen convenientes", en relación con el artículo 11.f) del anteproyecto, las Cámaras pueden tener una muy privilegiada financiación para llevar a cabo las citadas funciones.

Otro criterio utilizado para deslindar el ámbito de las materias que están reservadas a la ley es que ésta ha de regular la libertad y la propiedad, la imposición de obligaciones y la definición de los derechos. La aplicación de esta regla al anteproyecto de decreto examinado lleva a concluir la exigencia de norma legal, en la medida en que la creación de las Cámaras de la Propiedad Urbana, con los rasgos expuestos, supone que determinadas asociaciones de propietarios de inmuebles urbanos pasen a tener un régimen jurídico especial, a partir de una preeminente posición en el sector, con destacados derechos y relevantes obligaciones. Esto supone, desde otro punto de vista, que las asociaciones de propietarios de inmuebles urbanos que no cumplan los requisitos exigidos y no puedan, por tanto, constituir una Cámara, quedan fuera de ese particular y preferente régimen jurídico. La Memoria del anteproyecto, si bien no recoge estos efectos exactamente, se refiere a ellos de alguna manera al indicar que "resulta adecuado establecer normativamente las condiciones, obligaciones y facultades que debe reunir una asociación de fincas urbanas para ser considerada como Cámara de la Propiedad Urbana".

Finalmente, puede destacarse que los inmediatos antecedentes normativos en la materia tienen rango legal, tanto el Real Decreto Ley 8/1994, de 8 de agosto, que suprimió las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana y su Consejo Superior, como la disposición adicional trigésima de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, que permite a las Comunidades Autónomas no llevar a cabo la liquidación de aquéllas y constituir las de nuevo con base asociativa.

En definitiva, el Consejo Consultivo, por todo lo hasta aquí expuesto, considera que la decisión de crear entidades representativas del sector inmobiliario, con funciones de carácter público e interés general, exige rango legal en la norma aprobatoria, siendo lo cierto que el decreto proyectado no tiene tal rango y no existe, obviamente, ley autonómica anterior de creación de tales entidades que autorice a la Junta de Castilla y León a crearlas mediante reglamento.



Tampoco cabe deducir tal habilitación legal de la normativa estatal: ni del Real Decreto Ley 8/1994, que tiene por objeto la supresión total de las Cámaras de la Propiedad Urbana, ni de la disposición adicional trigésima de la Ley 66/1997, que se limita a permitir que las Comunidades Autónomas constituyan nuevamente entidades representativas del sector inmobiliario, pero sin pronunciarse sobre la forma en que ha de realizarse tal constitución, y, desde luego –menos aún–, sin autorizar a que esa creación se efectúe por vía reglamentaria.

Asimismo, tampoco se encuentra la autorización legal que diera cobertura al texto de decreto remitido en alguna otra de las normas citadas en el preámbulo de la misma (ni en los preceptos estatutarios sobre competencias, artículos 32.1.2º y artículo 36.1, ni tampoco en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación). Respecto a esta última, debe destacarse que la decisión de constituir por vía reglamentaria Cámaras de la Propiedad Urbana, además de no tener cobertura legal en la misma, no puede considerarse, en ningún caso, simple ejecución de dicha Ley Orgánica, pues excede con mucho de lo que puede considerarse que tenga tal carácter.

En consecuencia, puede concluirse que, exigiendo rango legal la determinación de constituir Cámaras de la Propiedad Urbana en los términos expuestos y faltando habilitación legal que dé cobertura a la potestad reglamentaria autonómica para adoptar tal decisión, no cabe considerar ajustado a derecho el anteproyecto de decreto examinado.

Sin perjuicio de esta conclusión, formulada en términos estrictamente jurídicos, cabe añadir que posiblemente la regulación de la materia a través de una ley, al menos en su núcleo fundamental, permitiría obtener un importante consenso en un sector económico de la sociedad castellano-leonesa donde confluyen tan variados intereses, evitándose así reacciones litigiosas a las que tan propicia ha sido la materia, como lo demuestran los diversos recursos contencioso-administrativos interpuestos contra el Decreto 14/1994, de 27 de enero, que acabaron, como ya comentamos, con la anulación del mismo en sede judicial.





**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

El anteproyecto de decreto remitido para consulta no puede someterse a la aprobación del Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León por insuficiencia del rango normativo elegido, al no tratarse ni venir habilitado por una norma con rango de ley.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.