

2.<sup>a</sup> Lo que me interesa ahora subrayar es que, cualquiera que sea el sentido de la Sentencia que, en su caso, dicte la Sala de Conflictos del Tribunal Supremo, lo único que habrá conseguido nuestro recurrente en amparo es alargar su peregrinaje jurisdiccional. Pues si, en efecto, se declara la competencia de la jurisdicción civil ¿qué puede decir el Juzgado de instancia ante una pretensión de pago de cuotas colegiales a un Arquitecto que no está colegiado?

3.<sup>a</sup> Claro está que no es misión de este Tribunal aconsejar al particular recurrente que solicita nuestro amparo acerca de la vía jurídica que debe seguir o de cuál sea el órgano administrativo o judicial competente para conocer de su pretensión; pero entiendo que sí puede ser ésta la ocasión para advertir que las normas de la Ley 2/1974, de Colegios profesionales, que establecen la colegiación obligatoria para el ejercicio de determinadas profesiones (art. 3.1, párrafo segundo) han devenido normas jurídicas imperfectas cuya infracción no resulta sancionable ni administrativa, ni penalmente, una vez que la figura del intrusismo profesional no es aplicable al caso, según el vigente Código Penal. Tampoco es misión de este Tribunal, ni del Magistrado que suscribe, valorar en abstracto las soluciones de nuestro Ordenamiento jurídico: al problema del ejercicio de las profesiones liberales, es decir, a la conveniencia de que estén o no sujetas al control que la colegiación o a cualquier otro tipo de licencia: pero sí creo pertinente, aprovechando la ocasión que el estudio del presente recurso me brinda, poner de manifiesto, siquiera sea con carácter testimonial, la existencia de estas normas jurídicas imperfectas en cuanto productoras de inseguridad jurídica, lo cual impedía violación de uno de los principios básicos que proclama nuestra Constitución (art. 9.3).

Madrid, a treinta de octubre de dos mil uno.—Fernando Garrido Falla.—Firmado y rubricado.

**22350** *Pleno. Sentencia 219/2001, de 31 de octubre de 2001. Recurso de amparo avocado 4077/97. Promovido por la Hermandad de personal militar en situación ajena al servicio activo, frente a las Sentencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional que desestimaron su demanda contra el Ministerio del Interior sobre inscripción en el Registro de Asociaciones.*

*Vulneración del derecho de asociación: Carácter reivindicativo de una asociación de militares. Voto particular concurrente.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4077/97, promovido por don José Conde Monge actuando como Presidente

de la Hermandad de Personal Militar en Situación Ajena al Servicio Activo, bajo la representación del Procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén y con la asistencia del Abogado don Manuel García Campos, contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Sección Séptima, de 30 de julio de 1997, confirmatoria de la dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Primera, de 26 de septiembre de 1992, que a su vez había desestimado el recurso interpuesto contra dos Resoluciones administrativas dictadas por la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior: la primera, de 21 de marzo de 1991; la segunda, de 30 de septiembre de 1991, dictada previo recurso de reposición contra la anterior. Las dos Resoluciones administrativas denegaban la inscripción en el Registro de Asociaciones de una modificación estatutaria previamente aprobada por la Hermandad recurrente. Han intervenido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Cachón Villar, quien expresa el parecer de la Sala.

### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 14 de octubre de 1997, el Procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén, en nombre y representación de don José Conde Monge, en su calidad de Presidente de la Hermandad de Personal Militar en Situación Ajena al Servicio Activo, interpuso recurso de amparo contra las Resoluciones mencionadas en el encabezamiento.

2. La demanda de amparo trae causa de los siguientes hechos:

a) La Hermandad de Personal de las Fuerzas Armadas en Situación de Reserva Transitoria —origen de la entidad ahora recurrente— fue inscrita en el Registro de Asociaciones por Resolución de la Dirección General de Política Interior, fechada el 20 de julio de 1988. De acuerdo con el art. 3 de sus Estatutos, entre los fines de la entidad se mencionaba el siguiente: «c) Realizar las gestiones precisas para conseguir para sus miembros cuantos beneficios sean posibles, tanto en el aspecto económico como en el moral o social».

b) El 6 de octubre de 1990, se acordó en Asamblea Extraordinaria la reforma de los Estatutos de la Hermandad. Esta modificación obedecía, en lo fundamental, al dictado de la Ley 17/1989, reguladora del régimen del personal militar profesional, que determinó la fusión en una única situación de reserva de las hasta entonces existentes «reserva activa» y «reserva transitoria», que, por tanto, estaban llamadas a desaparecer. En suma, se hizo conveniente variar el ámbito personal de la Hermandad para acomodarlo a la nueva normativa. Sin embargo, en los nuevos Estatutos se mantienen sin variación relevante los fines de la asociación, permaneciendo idéntico el arriba transcrito art. 3 c). Según resulta de la certificación requerida por este Tribunal el 12 de marzo de 2001, la modificación estatutaria tuvo acceso al Registro de Asociaciones mediante un «asiento de modificación», rubricado por el Jefe de la Sección; dicho asiento está tachado a mano, como a mano se ha añadido también la palabra «nulo». No hay asiento alguno que justifique las tachaduras y adiciones a mano que publica el Registro.

c) El 17 de octubre de 1990 se solicitó del Ministerio del Interior la constancia de la modificación estatutaria en el Registro de Asociaciones, solicitud que fue denegada por Resolución de la Secretaría General Técnica de 21 de marzo de 1991. Interpuesto recurso de

reposición, fue desestimado por nueva Resolución de 30 de septiembre de 1991. En esta segunda resolución confirmatoria se motiva que la Hermandad permitía la participación de los militares en la reserva activa y que sus fines eran reivindicativos, incurriendo de este modo en la restricción prevista en el art. 181 de la Ley 85/1978, de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, cuyo primer inciso dice así: «Los miembros de las Fuerzas Armadas, por cuyos intereses vela el Estado, no podrán participar en sindicatos y asociaciones con finalidad reivindicativa». Se añadía también que tanto la STS de 27 de febrero de 1989 como la STC de 24 de mayo de 1985 habían considerado que los límites del art. 181 de la Ley de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas no eran contrarios al art. 22 CE.

d) Contra la desestimación de la alzada se interpuso recurso contencioso-administrativo al amparo de la Ley 62/1978 ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que sería desestimado por Sentencia de su Sección Primera fechada el 26 de septiembre de 1992. En esencia, el fallo se fundamentó en las siguientes consideraciones: que la «reserva» es una situación administrativa de actividad, por lo que los intereses que defendería la Asociación son profesionales; que, en realidad, la entidad no era una asociación sino un «ente parasindical», al perseguir, entre otros, un fin reivindicativo [art. 3 c) de los Estatutos], vulnerando así lo dispuesto en el art. 181 de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas; que esta norma no tiene por objeto el desarrollo de un derecho fundamental, sino regular ciertos aspectos del estatuto de los militares, modulando el ejercicio de algunos derechos; que el reiterado art. 181 de las Reales Ordenanzas persigue evitar fraudes a la Constitución (art. 28.1), con lo cual no sólo impide la afiliación o fundación de sindicatos por los militares, sino también la afiliación o creación de entes que, sin ser formalmente sindicatos (de acuerdo con el art. 1.1 de la Ley Orgánica 11/1985), sí tienen un carácter parasindical; y, en fin, que es diferente el caso de las asociaciones de Jueces y Magistrados, a los que la Constitución también prohíbe la afiliación a los sindicatos (art. 127.1), toda vez que, si en relación a estos últimos lo que se pretende con la prohibición es preservar su independencia, en el caso de los militares se persigue además salvaguardar los principios de jerarquía y disciplina.

e) Interpuesto recurso de casación contra la anterior resolución, recayó el 30 de junio de 1997 Sentencia desestimatoria del Tribunal Supremo. En lo concerniente a la pretendida vulneración del art. 22 CE, se razonó lo siguiente en el fundamento de Derecho sexto:

«la inscripción pretendida no puede acogerse a la genérica cobertura del artículo 22 de la Constitución, sino que su relevancia constitucional debe ser contemplada desde la perspectiva del artículo 28 en el que, después de consagrar el derecho de libre sindicación, se establece que “La Ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar”, pues la “asociación con finalidad reivindicativa”, a la que se refieren las Reales Ordenanzas, encuentra encaje en la norma más específica del artículo 28 de la Constitución y no en el artículo 22, ya que debe entenderse que el artículo 28 no sólo permite la prohibición de los sindicatos militares en sentido formal, sino también de cualquier tipo de asociación que por su naturaleza y fines pueda encuadrarse en un concepto sustantivo y material de sindicato, caracterizado por la índole de los intereses que protege” ... Si, por el contrario, se entendiera que el artículo 28 de la Constitución sólo permite excluir del ámbito de las Fuerzas Armadas la acción de sindicatos formalmente constituidos como tales, se propiciaría un fraude que, según señala la sentencia recurrida,

sería no tanto de Ley como de la propia Constitución, pues al amparo de la automaticidad del artículo 22.3 de la Constitución, bastaría a una asociación rehuir la denominación de sindical para soslayar la previsión del artículo 28.1 del mismo Texto Constitucional, en relación con el art. 1.3 de la LOLS, y poder desarrollar una acción que puede ser tan perturbadora para la disciplina de los Ejércitos como la que pudiera desarrollar cualquier sindicato. De ahí que para evitar, por encima de subterfugios formalistas, el ejercicio de actividades sindicales en las Fuerzas Armadas, el art. 181 de las Reales Ordenanzas prohíba no sólo los “sindicatos”, sino también las “asociaciones con finalidad reivindicativa”».

Con todo, pese a lo argumentado en el fragmento transcrito, el Tribunal Supremo vendría a abordar directamente la posible vulneración del contenido esencial del derecho de asociación en el fundamento de Derecho séptimo. Sobre el particular, adujo lo siguiente:

«por su parte, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 14 de noviembre de 1950, reconoce en su artículo 11 la libertad de asociación, incluido el derecho de fundar sindicatos, añadiendo, sin embargo, que “El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos para los miembros de las Fuerzas Armadas...”, pronunciándose en términos similares el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 19 de diciembre de 1966 y el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la misma fecha. No puede entenderse, pues, que la indicada restricción desnaturalice el derecho de asociación de los militares, ni que lo haga impracticable, lo dificulte más allá de lo razonable o lo despoje de su necesaria protección, como hubiera sido preciso para considerar afectado su contenido esencial, según ha señalado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional».

3. En la demanda se aduce la vulneración de los arts. 22, 24 y 14 CE. De los derechos fundamentales invocados, el reconocido en el art. 22 CE es el que merece una argumentación más extensa por parte de la Hermandad recurrente, como sigue:

a) En lo que atañe al derecho de asociación (art. 22 CE), comienza la demanda señalando que, al margen de las asociaciones que sean criminalmente delictivas (conforme al art. 173 del Código Penal de 1973), secretas o paramilitares, las restantes gozan de la protección del art. 22 CE. De otro lado, en su párrafo tercero este artículo establece la obligación de la inscripción registral, pero no la impone con carácter constitutivo, sino simplemente a efectos de publicidad, de tal modo que, como se indicó en la STC 291/1993, la Administración no puede ejercer al respecto facultades que pudieran entrañar un control material. Esta sola Sentencia —prosigue la demanda— ya bastaría para demostrar la violación del derecho de asociación cometida por la propia Administración al negar la inscripción registral, pero es que, además, esta concepción del alcance del requisito de la inscripción registral es la asumida por la propia jurisprudencia de la Audiencia Nacional. Asimismo, la parte recurrente reseña abundante jurisprudencia en la que se apunta la imperatividad de la inscripción, salvo la de aquellas asociaciones mencionadas en los párrafos segundo y quinto del art. 22 CE. Se afirma con especial insistencia que sólo una vez practicada la inscripción es posible la declaración de ilegalidad de la asociación, y en todo caso por la jurisdicción penal; de manera que mediante la inscripción no puede darse un control administrativo ni contencioso-administrativo sobre la asocia-

ción. En apoyo de esta afirmación se transcriben parcialmente varias Sentencias: STC 67/1985, de 24 de mayo; Sentencias de la Audiencia Nacional de 10 de mayo de 1979 y 7 de mayo de 1991; SSTS de 3 de julio de 1979 (dos Sentencias fechadas el mismo día); 3 de junio de 1980; 27 de octubre de 1981; 4 de noviembre de 1981; y 7 de marzo de 1989.

b) Sostiene la demandante que el Tribunal Supremo, para justificar la negativa a la inscripción registral, recurre al siguiente artificio jurídico: Dado que la Hermandad no es formalmente un sindicato, al objeto de excluirla del ámbito de protección del art. 22 CE no le queda sino crear un tercer género: la asociación o «ente parasindical», reconducible a la «asociación reivindicativa» del art. 181 de las Reales Ordenanzas. Pero este modo de proceder es incorrecto desde el punto de vista constitucional, toda vez que o la Hermandad es un sindicato y entonces es aplicable el art. 28 CE, o no lo es y no es posible aplicar dicho artículo sino el art. 22 CE; no cabe un escalón intermedio. La decisión del Tribunal Supremo, pues, constituye una lectura restrictiva del propio derecho de asociación, ignorando así la exigencia reiterada en la jurisprudencia constitucional de que los derechos fundamentales se interpreten del modo más favorable para su efectividad y la propia concepción amplia del contenido de derecho de asociación que ha asumido el Tribunal Constitucional (SSTC 34/1983; 67/1984; 218/1988; en especial: STC 115/1987).

c) Carente de justificación constitucional o jurisprudencial, se ha buscado —prosigue la Hermandad demandante— un apoyo legal en el art. 181 de las Reales Ordenanzas, que introduce una limitación que es doble, puesto que lo es *ratione personae* y *ratione materiae*: los militares no podrán pertenecer a sindicatos ni a asociaciones con finalidad reivindicativa. La Ley 85/1978 (de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas) fue sancionada el 28 de diciembre de 1978 y publicada el 12 de enero de 1979, entrando en vigor veinte días después —con posterioridad, por tanto, a la publicación y vigencia de la Constitución el 29 de diciembre de 1978. Por eso no es excluible aquí la inconstitucionalidad por motivos formales, frente a lo afirmado por el Tribunal Supremo; con todo, si se afirma que la Ley 85/1978 es anterior a la Constitución, entonces hay que concluir que el art. 181 de las Reales Ordenanzas fue derogado en virtud de la Disposición derogatoria tercera de la Constitución.

d) Reconoce la Hermandad recurrente que en varios Convenios internacionales se prevé la limitación de los derechos de asociación y sindicación a los miembros de las Fuerzas Armadas (art. 11 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, de 1950; art. 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966; art. 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), pero de seguido afirma que esas posibles limitaciones no son imperativas y que a la vista del art. 22 CE, en España sería precisa una reforma constitucional. También se extiende la recurrente en varios datos relevantes sobre el asociacionismo militar en Europa. Se refiere, en este sentido, a la Asociación de las Fuerzas Armadas de Alemania (DBwV), cuyos Estatutos incorporan como fin propio la defensa de los intereses sociales y profesionales de sus miembros, incluidos militares de carrera, contratados y de reemplazo en servicio activo. También se cita un documento de la Organización Europea de Asociaciones Militares (EUROMIL), que en varios documentos remitidos a las Instituciones europeas ha reclamado el reconocimiento del derecho de asociación dentro de las Fuerzas Armadas. Por último se alude a un comunicado de la Federación Europea de Personal de los Servicios Públicos (EUROFEDOP), de 1992, en

el que se exige a España la libertad sindical para los militares.

e) El concepto de «finalidad reivindicativa» a que se refiere el art. 181 de las Reales Ordenanzas es —a juicio de la Hermandad demandante— claramente indeterminado, sin que el Diccionario de la Real Academia aporte un significado que no sea el de recuperación de un bien propio. Además, el término «reivindicativo» carece de arraigo en la legislación española. Por de pronto, no se utiliza en la legislación laboral: ni en la Ley 19/1977, de 1 de abril, de regulación del derecho de asociación sindical, ni en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical, ni en el Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones sindicales. Tampoco la legislación militar se sirve del concepto de «asociación reivindicativa»: no aparece ni en el Real Decreto-ley 10/1977, de 8 de febrero, regulador del ejercicio de actividades políticas y sindicales por parte de los componentes de las Fuerzas Armadas, ni en la Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, de régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, ni en la Ley Orgánica 13/1985, de 9 de noviembre, por la que se aprueba el Código Penal Militar. En todo caso, mediante la mención de la «finalidad reivindicativa» la Ley no se limita a regular el ejercicio de un derecho fundamental, como dispone el art. 53.1 CE y reitera la STC 67/1984, sino que limita su contenido. No existiendo en relación con el art. 22 CE un límite constitucional expreso —como ocurre con los arts. 28 y 29 CE— las limitaciones introducidas por el legislador son inconstitucionales.

4. Bajo la invocación del art. 14 CE la asociación recurrente denuncia, en primer lugar, la desigualdad de trato a la misma Hermandad en dos momentos distintos: al tiempo de su constitución y en el momento de la modificación de sus Estatutos. También denuncia la Hermandad recurrente trato desigual respecto de varias asociaciones:

a) La primera es la Hermandad de Retirados de las Fuerzas Armadas (luego Hermandad de Veteranos), que fue inscrita en el Registro de Asociaciones el 10 de mayo de 1995 (con posterioridad, por tanto, a la interposición del recurso de casación por la Hermandad hoy demandante). Según la recurrente, la Hermandad de Retirados presenta fines estatutarios muy similares a los suyos, en especial en lo que hace a la consecución de beneficios económicos y sociales para sus asociados [art. 1 b) de los Estatutos]; además, la Hermandad de Retirados comprende en su ámbito de posibles asociados a militares en la reserva (art. 4). Las razones del trato desigual a las dos Hermandades pueden explicarse —según la demandante— porque la hoy recurrente mantiene una situación de enfrentamiento con el Ministerio de Defensa con motivo de las casas militares, como muestran los numerosos procesos contencioso-administrativos (mil doscientos) en los que son parte sus asociados; en cambio, la Hermandad de Retirados se encuentra auspiciada por el propio Ministerio de Defensa, al punto de que ocupa locales dentro de edificios militares. Mediante cita de las SSTC 26/1985, 99/1983 y 23/1989, la Hermandad recurrente argumenta que el derecho a la igualdad no sólo corresponde a las personas físicas sino también, como es el caso, a las personas jurídicas.

b) La comparación se traba, en segundo lugar, con la Asociación de Militares Acogidos a la Reserva Transitoria de los Ejércitos (AMARTE), limitada territorialmente a la Comunidad andaluza. La Delegación de la Consejería de Gobernación en Sevilla exigió a esta asociación que, para su inscripción, incluyese en sus Estatutos la frase «se excluye toda actividad de tipo reivindicativo». Aquella imposición fue rechazada por la Audiencia Territorial de Sevilla y luego, en apelación, por el Tribunal

Supremo en su Sentencia de 3 de diciembre de 1990. Esta Sentencia fue invocada por la Hermandad recurrente en su recurso de casación.

c) También se menciona el caso de la Unión Democrática de Guardias Civiles, respecto de la cual la jurisdicción contencioso-administrativa entendió que presentaba naturaleza sindical y por lo mismo no procedía la inscripción registral de sus estatutos. Luego la STC 291/1993 otorgó el amparo solicitado. Esta Sentencia, por ser posterior a la interposición del recurso de casación en el asunto hoy enjuiciado, se aportó a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo por escrito de 12 de abril de 1994.

d) El cuarto término de comparación lo constituye la Asociación de Usuarios de Casas Militares (ASUCAM), ya extinta, que fue inscrita previa estimación de su recurso contencioso-administrativo por Sentencia de la Audiencia Nacional de 25 de noviembre de 1991. Aunque en los Estatutos de esta asociación no se hablaba expresamente de finalidades reivindicativas, era claro que la defensa de los derechos de los militares a permanecer en sus casas era tanto como promover beneficios económicos y sociales para sus miembros.

e) Por último, se hace referencia a la Oficina del Defensor del Soldado, cuya inscripción fue denegada por el Ministerio de Interior por su supuesto carácter sindical. Esta decisión fue anulada por Sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de mayo de 1991.

5. La invocación del art. 24.1 CE se concreta en que la parte recurrente solicitó, tanto ante la Audiencia Nacional como ante el Tribunal Supremo, la elevación de cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 181 de las Reales Ordenanzas, sin que aquella petición mereciera respuesta alguna por parte de ambos órganos judiciales.

6. Concluidas las denuncias de vulneración de derechos fundamentales, la demanda de amparo relata diversas irregularidades procesales en la tramitación de los previos recursos contencioso-administrativos, circunstancias que la Hermandad recurrente califica de «peregrinas» y que habrían ocasionado considerables retrasos en un proceso seguido por los trámites de la Ley 62/1978. También alega la Hermandad que, en todo caso, el amparo solicitado sólo afectaría a la inscripción registral de la asociación pero no a su misma existencia, pues esta última depende de la propia voluntad de sus miembros, y no del acto de inscripción (cita aquí la demandante las SSTS de 6 de octubre de 1984 y 16 de marzo de 1992). Por último, la recurrente pide que el otorgamiento del amparo contenga la imposición de costas a la Administración.

7. El 17 de diciembre fue registrado en este Tribunal un escrito remitido por la Hermandad recurrente bajo el título de «ampliación de la demanda»; en aquel escrito se daba cuenta de la STS de 18 de julio de 1997, sobre la inscripción de la asociación Oficina del Defensor del Soldado.

8. Por providencia de la Sección Tercera, de 23 de febrero de 1998, se acordó admitir a trámite el recurso de amparo núm. 4077/97 y, en su consecuencia, en aplicación del art. 51 LOTC, dirigir comunicación a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Sección Séptima, y a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Primera, a fin de que en plazo que no excediera de diez días procedieran a remitir, respectivamente, certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso de casación núm. 6035/93 y al recurso núm. 676/91, previo emplazamiento a los que hubieran

sido parte en el procedimiento, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer y defender sus derechos en el proceso de amparo.

9. Por providencia de 1 de octubre de 1998 la Sección Tercera acordó tener por personado y parte al Abogado del Estado. En la misma providencia, y de acuerdo con lo dispuesto en el art. 52 LOTC, se acordó también dar vista de todas las actuaciones por un plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal, y a las partes personadas, para que en dicho término pudieran formular las alegaciones que estimaren pertinentes.

10. El Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones el 27 de octubre de 1998, y en ellas se pide el amparo por vulneración del derecho de asociación, pero no por la denunciada vulneración de los derechos a la igualdad y a la tutela judicial efectiva. Se precisa, en primer lugar, que el recurso de amparo es subsumible tanto en el art. 43 LOTC (en lo que se refiere a los derechos de igualdad y de asociación), como en el art. 44 LOTC (respecto de la invocación del derecho a la tutela judicial efectiva).

a) Respecto de la alegada infracción del art. 24.1 CE alega el Ministerio Fiscal que el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad es una facultad exclusiva de los Jueces, por lo que la negativa a tal planteamiento —incluso en forma tácita— no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (ATC 132/1988).

b) Se detiene el Ministerio Fiscal en la caracterización constitucional del derecho de asociación (art. 22 CE) a la luz de la STC 291/1993, de donde resultaría el deber de inscribir a las asociaciones ya constituidas que así lo soliciten; de manera que la negativa a la inscripción sería una forma de impedir la plena efectividad del derecho de asociación. Con todo el Ministerio Fiscal admite que la Administración pueda suspender el trámite de la inscripción cuando existan deficiencias subsanables o para promover la disolución judicial de la asociación en cuestión. Por lo que se refiere al caso, niega el Ministerio Fiscal que la alegada vulneración del derecho de asociación provenga del art. 181 de las Reales Ordenanzas. Sostiene, en cambio, que la infracción del art. 22 CE se ha dado en las resoluciones aplicativas de aquel precepto, en la medida en que han interpretado de forma contraria al art. 22 CE tanto el alcance subjetivo de la Hermandad como el alcance y significado de sus fines reivindicativos: En lo que hace a los posibles socios, señala el Ministerio Fiscal, que del art. 4 de los Estatutos no resulta directamente la admisión de militares en la reserva (conforme al art. 103 de la Ley 17/1989). Y en cuanto a los fines reivindicativos de la Hermandad alega el Ministerio Fiscal que indebidamente se han identificado aquellos fines con los propios de un sindicato. El alcance restrictivo de las resoluciones impugnadas queda de manifiesto, a juicio del Ministerio Fiscal, por el hecho de que los Estatutos primigenios de la asociación fueron inscritos sin objeción (pese a contemplar la asociación de militares en la «reserva transitoria») y a la vista de que los fines de la asociación no han sido modificados.

c) Sobre la invocación del derecho a la igualdad alega el Ministerio Fiscal que la Hermandad no ha aportado ningún término de comparación idóneo: no lo es la comparación de la asociación consigo misma (en su formación original y en la modificada); tampoco es término de comparación adecuado la Hermandad de Retirados de las Fuerzas Armadas (pues su inscripción es posterior, de 1995); ni la asociación AMARTE, porque las resoluciones a ella referidas provienen de distintos órganos; tampoco la STC 291/1993, porque es posterior a las Resoluciones impugnadas (excepto a la Sentencia

del Tribunal Supremo) y porque en aquel caso se enjuiciaba una denegación tácita. Respecto de la Asociación de Usuarios de Casas Militares y de la Oficina del Defensor del Soldado el Ministerio Fiscal alega que el recurrente no ha aportado testimonio de las Sentencias de la Audiencia Nacional, lo que impide todo juicio constitucional ex art. 14 CE.

11. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado accedió a este Tribunal el 28 de octubre de 1998, y en él se pide la denegación del amparo. Destaca el Letrado del Estado, en primer lugar, que el recurso de amparo es mixto, por dirigirse tanto contra Resoluciones administrativas (denegatorias de la inscripción en el Registro de Asociaciones) como contra las Sentencias de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo que las confirman.

a) En un primer bloque de alegaciones se refiere el Abogado del Estado a la denuncia de incongruencia: La formulada en relación con la Sentencia de la Audiencia Nacional no sería admisible, ya que la propia recurrente suprimió este motivo de casación, por lo que ahora concurrían las causas de inadmisión del art. 44.1 a) y c) LOTC; la supuesta incongruencia del Tribunal Supremo respecto de la solicitud de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad (en relación con el art. 181 de las Reales Ordenanzas) sería rechazable a la vista de que la elevación de la cuestión es una prerrogativa del órgano judicial, no un deber (SSTC 159/1997; 119/1998); además, en la Sentencia impugnada se darían suficientes argumentos sobre la conformidad constitucional del art. 181 de las Reales Ordenanzas.

b) Se refiere seguidamente el Abogado del Estado a que los retrasos judiciales a que alude la recurrente no fueron previamente denunciados ante el órgano judicial, por lo que en todo caso este hipotético motivo de inconstitucionalidad (no invocado de forma expresa en la demanda de amparo) sería inadmisibles (SSTC 31/1997; 140/1998). Por otro lado, la «ampliación de la demanda» a que se refiere la demandante no sería propiamente tal, pues la legislación procesal (art. 46.1 LJCA y 563 LEC) en todo caso pone un límite temporal a la ampliación. Respecto de la denegación del recibimiento a prueba por motivos formales alega el Abogado del Estado que esa queja es inadmisibles ex art. 44.1 c) LOTC, pues no fue invocada en la vía judicial previa.

c) En relación con el derecho a la igualdad (art. 14 CE) el Abogado del Estado alega, en primer lugar, que su invocación sólo se refiere a la Sentencia del Tribunal Supremo, por lo que se habría incumplido el requisito del art. 44.1 c) LOTC. En todo caso, prosigue el Abogado del Estado, la Hermandad recurrente no habría aportado ningún término válido de comparación. Con carácter general destaca el Letrado del Estado que la parte recurrente no ha cumplido con la carga de aportar las Sentencias que toma como términos de comparación. Luego, analizando uno por uno los distintos casos comparados, señala lo siguiente: El art. 14 CE no ampara la comparación de la Hermandad consigo misma en dos momentos distintos, antes y después de la modificación de sus Estatutos, además de que la primera inscripción sería un precedente administrativo no confirmado judicialmente, como ocurre con la negativa a la segunda inscripción, de lo que resulta una comparación de términos no homogéneos (SSTC 120/1988, FJ 2; 154/1988, FJ 3). La comparación con la Hermandad de Retirados de las Fuerzas Armadas también es inadecuada —a juicio del Letrado alegante— porque esta asociación fue inscrita con posterioridad (el 10 de mayo de 1995), por lo que no puede actuar como precedente (SSTC 34/1995, FJ 1; 29/1998, FJ 2), además de que las dos Hermandades no son comparables ni subjetivamente

(pues una admite a retirados y la otra no) ni en cuanto a la actividad reivindicativa desarrollada. Respecto de la Sentencia del Tribunal Supremo referida a la asociación AMARTE —de 3 de diciembre de 1990— señala el Abogado del Estado que se trata de una resolución dictada (en apelación) por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, y no por la Sección Séptima, como es la que motiva el recurso de amparo; menos aún puede compararse, sigue el Letrado, la Sentencia impugnada con una precedente de un Tribunal Superior de Justicia. En relación con la Unión Democrática de Guardias Civiles se niega la identidad de órganos, pues la Sentencia que se invoca como término de comparación es del Tribunal Constitucional (STC 291/1993) y se niega también la homogeneidad de las asociaciones comparadas (en cuanto al ámbito subjetivo y fines de las asociaciones). Respecto de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 25 de noviembre de 1991, relativa a la inscripción de la asociación ASUCAM, se niega por el Abogado del Estado que sea cotejable con la de 26 de septiembre de 1992 (de la misma Audiencia Nacional y en relación con la Hermandad actora) ya que esta última fue confirmada por el Tribunal Supremo y no así la primera. Respecto de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de mayo de 1991, en relación con la inscripción de la Oficina del Defensor del Soldado se sostiene que fue dictada por órgano distinto a la impugnada en el recurso de amparo.

d) A la invocación del art. 22 CE se refiere el Abogado del Estado distinguiendo dos cuestiones: constitucionalidad de la frase «asociaciones con finalidad reivindicativa», del art. 181 de las Reales Ordenanzas; y constitucionalidad de las Resoluciones administrativas (confirmadas en vía judicial) que aplican aquel precepto a la Hermandad recurrente. La primera cuestión la aborda el Abogado del Estado desde una doble perspectiva, formal (reserva de Ley Orgánica para el desarrollo de un derecho fundamental) y material: conformidad del art. 181 de las Reales Ordenanzas con el art. 22 CE. En cuanto a lo primero (cuestión formal) el Abogado del Estado alega que las Reales Ordenanzas fueron aprobadas el 28 de diciembre de 1978 (fecha de la firma regia), esto es, un día antes de la entrada en vigor de la Constitución (el 29 de diciembre de 1978). Por eso, al tiempo de aprobarse las Reales Ordenanzas no estaba aún vigente la exigencia de Ley Orgánica para el desarrollo de derechos fundamentales; y dado que la reserva de Ley Orgánica (art. 81 CE) no es exigible de forma retroactiva (STC 53/1994, FJ 2), ningún reproche formal hay contra el art. 181 de las Reales Ordenanzas. En todo caso, abunda el Abogado del Estado, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional (por todas, STC 173/1998, FJ 7) a las Reales Ordenanzas no les era exigible la forma de Ley Orgánica, toda vez que no desarrollan el derecho de asociación. Esa función de desarrollo la cumple, para los militares y en relación con la posibilidad de exclusión contenida en el art. 28.1 CE, el art. 1.3 LOLS. De esta forma, el art. 181 de las Reales Ordenanzas expresa la colaboración entre Ley Orgánica y Ley ordinaria [SSTC 137/1986, FJ 3; 224/1993, FJ 3; 254/1994, FJ 5 c)], siendo entonces el art. 181 de las Reales Ordenanzas una «norma de protección adicional» del art. 1.3 LOLS, pero no un «desarrollo» del derecho de libre asociación o sindicación. Respecto a la conformidad material del art. 181 de las Reales Ordenanzas con el art. 22 CE alega el Abogado del Estado que mediante la referencia a la «finalidad reivindicativa» se pretende evitar un fraude de Constitución: la sindicación de militares (prohibida por el art. 1.3 LOLS, conforme a lo autorizado por el art. 28.1 CE) bajo la apariencia de ejercicio del derecho de asociación (art. 22 CE). Parte el Abogado del Estado de un concepto material

de sindicato, que identifica en la STC 98/1985, FJ 2, y que —a su juicio— viene definido en el art. 7 CE. De esta forma, lo prohibido por el art. 1.3 LOLS a los militares es la defensa y promoción colectiva de sus intereses económicos y sociales, y ese es precisamente el límite a las asociaciones en el art. 181 de las Reales Ordenanzas; en apoyo de esta interpretación cita el ATC 375/1983, FJ 2. El hecho de que la legislación disciplinaria no se refiera expresamente a las asociaciones con finalidad reivindicativa es —a juicio del Letrado— irrelevante; pues la imprevisión de sanción para los asociados no cambia el carácter ilícito de la asociación, pudiendo conducir —conforme a la sección tercera de la Ley 62/1978— a la disolución de la asociación. Por lo demás, el Abogado del Estado corrige a la demandante y señala que el Diccionario de la Real Academia (21 edición) sí contiene una acepción del término «reivindicación» relacionada con las reclamaciones de los trabajadores.

e) Una vez afirmada por el Abogado del Estado la constitucionalidad del art. 181 de las Reales Ordenanzas, sus alegaciones se refieren a la constitucionalidad, también, de las resoluciones aplicativas de aquel precepto. A su juicio, la Administración no está obligada a inscribir (y dotar de publicidad) a asociaciones penalmente ilícitas, ilegales (conforme al art. 22.2 CE), directamente prohibidas por el art. 22.5 CE, o incuridas en una excepción legal con base constitucional (como la que proporciona el art. 28.1 CE). Y ello porque la vinculación de la Administración a los derechos fundamentales (arts. 9.1 y 53.1 CE) le obliga a impedir los abusos y extralimitaciones. En el presente caso no hay, a juicio del Abogado del Estado, contradicción alguna entre la inscripción inicial de la Hermandad recurrente y la negativa a la nueva inscripción solicitada; tres son las razones para negar la contradicción: primera, que tras la modificación estatutaria la Hermandad ha alterado sensiblemente su composición subjetiva, al permitir ahora la asociación de militares en la reserva, que es propiamente una situación administrativa de actividad conforme a la Ley 17/1989, de 19 de julio [arts. 64; 65; 96 g); 103.6; 103.8, 9 y 10] lo que determina su sumisión al Código Penal Militar (art. 8 CPM) y a la Ley Orgánica 12/1985 (art. 3), así como a las Reales Ordenanzas (art. 210). La segunda razón negatoria de la contradicción consiste en que la propia Hermandad ha mostrado una intensa actividad reivindicativa en el ámbito de las casas militares frente al Ministerio de Defensa; esa línea reivindicativa, libremente adoptada por la Hermandad, debe servir también para la interpretación de sus Estatutos (SSTC 218/1988, FJ 1; 96/1994, FJ 2; 173/1998, FJ 13). La tercera razón está en que, en todo caso, la excepción prevista en el art. 1.3 LOLS es indisponible por la Administración, que no puede verse vinculada por precedentes basados en un error de calificación. En relación con los ejemplos de asociacionismo militar de carácter internacional alega el Abogado del Estado que son irrelevantes, y que la Constitución Española prevé precisamente una prudente excepción al sindicalismo militar (art. 28.1 CE) a la vista de la insatisfactoria tradición española en la materia (fundamentalmente, por lo que hace a las Juntas Militares de Defensa), decisión ésta que guarda correspondencia con lo establecido en los arts. 11.2 CEDH; 22.2 PIDCP; y 8.2 PIDESC. Por último, en relación con la condena en costas pedida por la demandante, el Abogado del Estado señala la confusión entre el régimen de costas en el proceso de amparo (art. 95.2 y 3 LOTC) y el régimen de las costas impuestas en el proceso seguido por los trámites de la Ley 62/1978, costas éstas que seguirían la suerte de las Sentencias impugnadas.

12. El escrito de alegaciones de la Hermandad recurrente tuvo entrada en este Tribunal el 29 de octubre

de 1998. La asociación recurrente reproduce en texto íntegro su demanda de amparo, intercalándose ahora algunos párrafos nuevos, con el siguiente contenido: Se precisa el alcance tipificador del art. 173 del Código Penal de 1973, y se afirma que no existe correlación entre este precepto y el art. 22 CE; se informa de que la Hermandad recurrente fue aceptada como miembro de EUROMIL en el Congreso celebrado en Bruselas el 4 de mayo de 1988; se detalla también que otra asociación (la Hermandad de Retirados de las Fuerzas Armadas) recibió subvenciones del Ministerio de Defensa en los años 1997 y 1998. Junto a lo anterior, el escrito de alegaciones se extiende en la denuncia de incongruencia, toda vez que el Tribunal Supremo no contestó al argumento de que el art. 181 de las Reales Ordenanzas infringe el art. 22 CE, ni a la invocación del principio de igualdad. Por otro sí se pide que el Tribunal acuerde la inscripción cautelar de la asociación.

13. Por providencia de 12 de marzo de 2001 la Sala Segunda acordó dirigir atenta comunicación a la Dirección General de Política Interior, del Ministerio del Interior, a fin de que remitiese certificación de la inscripción, posibles modificaciones y Estatutos de las siguientes asociaciones: Hermandad de Personal Militar en la Reserva Transitoria, luego Hermandad de Personal Militar en Situación Ajena al Servicio Activo; y Hermandad de Retirados de las Fuerzas Armadas, luego Hermandad de Veteranos de las Fuerzas Armadas. El 3 de abril de 2001 tuvieron entrada en este Tribunal las certificaciones requeridas.

14. Por providencia de 18 de julio de 2001 se acordó avocar al Pleno el presente recurso de amparo.

15. Por Acuerdo de Presidencia de fecha 16 de octubre de 2001 se dispuso designar a don Pablo Cachón Villar Magistrado Ponente en el presente recurso de amparo avocado al Pleno, en sustitución del Magistrado don Julio Diego González Campos, quien hasta dicho momento había sido Ponente. Todo ello en uso de las facultades que confieren los arts. 15 y 80 LOTC.

16. Por providencia de fecha 29 de octubre de 2001 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 30 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. En este proceso de amparo constitucional se denuncia la vulneración de los derechos a la igualdad (art. 14 CE), a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) y de asociación (art. 22 CE). La lesión de estos derechos tendría su origen en la negativa del Ministerio del Interior a inscribir en el Registro de Asociaciones una modificación de los Estatutos aprobada por la ahora denominada Hermandad de Personal Militar en Situación Ajena al Servicio Activo. La denegación de la inscripción fue acordada por Resolución de la Secretaría General Técnica del Ministerio de 21 de marzo de 1991, luego confirmada en reposición por nueva Resolución de 30 de septiembre de 1991. Interpuesto recurso contencioso-administrativo, la Sala de la Audiencia Nacional, Sección Primera, lo desestimó por Sentencia de 26 de septiembre de 1992, desestimación luego confirmada en casación por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Sección Séptima, de 30 de junio de 1997.

La demanda de amparo fundada en el art. 22 CE se dirige tanto contra las Sentencias mencionadas como contra las resoluciones administrativas del Ministerio del Interior. La invocación del art. 14 CE ha de entenderse en principio referida a todas las resoluciones impugna-

das, administrativas y judiciales. Y por último, la invocación del art. 24.1 CE está únicamente referida a la dos Sentencias impugnadas: de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo. Nos encontramos, por tanto, ante lo que corrientemente catalogamos como proceso de amparo mixto. En este proceso el Ministerio Fiscal ha pedido el otorgamiento del amparo, por vulneración del derecho de asociación (art. 22 CE), mientras que el Abogado del Estado solicita la denegación del amparo en todos sus motivos.

2. Antes de adentrarnos en el enjuiciamiento de los distintos motivos de amparo debemos prestar atención a varias circunstancias atinentes a la Hermandad recurrente y a las resoluciones supuestamente infractoras de los derechos fundamentales invocados. Hay que destacar, en primer lugar, que la Hermandad hoy recurrente se hallaba inscrita en el Registro de Asociaciones desde el 20 de julio de 1988 (núm. de registro nacional: 80.680; número de registro provincial: 8.961) si bien originariamente bajo la denominación de Hermandad de Personal Militar en la Reserva Transitoria. Luego tuvo lugar la modificación de los Estatutos de la Hermandad, acordada en Asamblea extraordinaria celebrada el 6 de octubre de 1990, lo que dio lugar a un «asiento de modificación» en la hoja registral, que daba cuenta de las modificaciones referidas. Sin embargo, este «asiento de modificación», que viene rubricado por el «Jefe de la Sección», se encuentra burdamente rayado con un aspa y luce a mano la palabra «nulo»; la certeza de las rayas y de la palabra adicionada resulta de la propia diligencia del Jefe de la Sección que hace constar que la copia testimoniada es copia literal del original. A esta anotación registral sigue una copia de los Estatutos de la Hermandad, en su versión inscrita en 1988, no en la modificada en 1990. En consecuencia, lo que hoy publica el Registro de Asociaciones, siquiera en una forma tan irregular como la descrita, no se corresponde con la realidad estatutaria de la Hermandad.

También debemos aclarar que, aunque los actos administrativos impugnados son dos (uno de 21 de marzo de 1991 y otro 30 de septiembre de 1991, ambos de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior), en las actuaciones recibidas en este Tribunal sólo figura testimonio diligenciado de la segunda resolución, que es confirmatoria de la primera en grado de reposición. Ello no obstante, la existencia y contenido de la Resolución de 21 de marzo no ofrece duda alguna, precisamente por la referencia y descripción que de ella se hace en la Resolución confirmatoria, de 30 de septiembre de 1991; así que sobre las dos Resoluciones administrativas descritas puede recaer nuestro juicio de constitucionalidad.

3. En la demanda de amparo se invoca el derecho de asociación (art. 22 CE) frente a las resoluciones denegatorias de la inscripción de la modificación estatutaria. Según se expuso en el segundo de los antecedentes, la negativa a la inscripción se funda en que el art. 3 c) de los Estatutos enuncia como fin propio de la asociación «realizar las gestiones precisas para conseguir para sus miembros cuantos beneficios sean posibles tanto en el aspecto económico como en el moral o social», siendo así que el art. 181 de las Reales Ordenanzas expresamente prohíbe la participación de militares en sindicatos y asociaciones con finalidad reivindicativa. A juicio del Abogado del Estado, ni el art. 181 de las Reales Ordenanzas ni las resoluciones administrativas que lo aplican son inconstitucionales, pues tienen su fundamento en la exclusión legal de la libertad sindical para los militares, conforme a lo previsto en el art. 28.1 CE. Según el Ministerio Fiscal, el art. 181 de las Reales Ordenanzas es conforme con la Constitución, pero no así la dene-

gación de la inscripción, en tanto que contiene una interpretación restrictiva de aquel precepto legal que repercute en el derecho de asociación.

El debate se centra, pues, en la eventual lesión del derecho de asociación del art. 22 CE que alega la Hermandad que solicita el amparo. Por lo que debemos abordar en primer lugar esta queja para determinar si los actos administrativos que han denegado la modificación de la inscripción han infringido tal derecho o, por el contrario, se encuentran amparados por los límites que la Constitución ha establecido respecto a su ejercicio.

4. Precisados así los términos del debate, antes de proceder a su examen conviene señalar, con carácter previo, que quien denuncia la vulneración del art. 22 CE y solicita el amparo no es uno de los miembros de una asociación sino la asociación misma. En efecto, en el presente caso la demanda de amparo se formula por don José Conde Monge «en su calidad de Presidente de la Hermandad de Personal Militar en Situación ajena al Servicio Activo». Así pues, desde esta perspectiva subjetiva, nos encontramos ante un supuesto similar al de la STC 218/1988, de 22 de noviembre, Círculo Mercantil de la Línea de la Concepción, al de la STC 5/1996, de 16 de enero, Asociación Profesional de Gestores Intermediarios en la Promoción de Edificios y, últimamente, al de la STC 104/1999, de 14 de junio, Asociación de Disminuidos Físicos de Aragón. Y basta la referencia a estas decisiones para estimar que ningún obstáculo existe, en principio, para que una asociación, en cuanto persona jurídica distinta de las personas físicas que son sus asociados —y, por tanto, centro autónomo de imputación de relaciones y consecuencias jurídicas—, pueda invocar en su favor el derecho que el art. 22 CE reconoce.

Ahora bien, admitida la idoneidad de quien solicita el amparo para recabar la protección del art. 22 CE, aún debemos añadir alguna precisión sobre el alcance de aquella tutela constitucional. El caso que reclama nuestro juicio no exige que precisemos todos los contornos de la dimensión colectiva del derecho de asociación, pero sí procede identificar varios de sus rasgos generales. Lo primero, y más claro, es que no toda actividad de una asociación ya constituida está amparada por el art. 22 CE. También es claro que el art. 22 CE no dispone expresamente una tutela simétrica de los socios y de la asociación. En términos positivos podemos afirmar, avanzando en el camino señalado por las Sentencias arriba citadas, que una asociación ya constituida puede invocar directamente el art. 22 CE para defender su propia existencia conforme a la voluntad de sus asociados. En el caso que nos ocupa, la Hermandad recurrente (constituida en 1987) pretende la tutela constitucional respecto de una actuación asociativa cualificada, como es la promoción de la inscripción registral que prevé el propio art. 22.3 CE. Además, por medio de la inscripción fallida la Hermandad pretende que su existencia estatutaria —la que resulta de la Asamblea extraordinaria de 1990— coincida con su existencia pública, que es la que resulta de la hoja núm. 80.680 del Registro de Asociaciones. Estamos, entonces, ante un caso de defensa existencial de la Hermandad recurrente y donde, conforme a lo ya expuesto, la propia asociación puede pedir para sí la protección que garantiza el art. 22 CE.

5. Teniendo presente lo que antecede podemos ya pasar a determinar si la denegación por la Administración de la inscripción de los Estatutos de la Hermandad tras su modificación en 1990 ha lesionado el derecho de asociación que el art. 22 CE le reconoce, como pretende la recurrente, o si aquel acto administrativo se halla amparado por una justificación que puede considerarse

constitucionalmente legítima, como ha alegado el Abogado del Estado.

A tal fin es conveniente destacar, en primer lugar, que el art. 22.3 CE establece, literalmente, que «las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad». Es cuestión indiscutida por las partes que la publicidad registral se extiende a las modificaciones estatutarias de la asociación. Máxime cuando, como ocurre en el presente caso, la modificación afecta a elementos tan esenciales como son el nombre y la composición subjetiva. Y es que sólo la continua correspondencia del Registro con la realidad permite cumplir el fin de publicidad a que se refiere el art. 22.3 CE.

Sentado lo anterior hay que precisar que la inscripción no es sólo una carga de la asociación ya creada, sino también una prestación debida por la Administración encargada del correspondiente Registro, a fin de que la libertad de asociación se realice plenamente. Se trata, incluso, de una prestación administrativa cuya realización defectuosa puede resultar lesiva del derecho de asociación. En este sentido, ya en la STC 291/1993, de 18 de octubre, sobre la Unión Democrática de Guardias Civiles, FJ 2, tuvimos ocasión de declarar que la omisión de toda actividad administrativa ante una petición de inscripción lesionaba, por sí, el derecho de asociación (art. 22 CE) de quienes promovían aquella inscripción. Siguiendo la línea marcada en aquella Sentencia, debemos añadir ahora que no sólo la omisión administrativa, sino también una denegación de inscripción infundada o arbitraria, puede lesionar el derecho de asociación de la Hermandad. Este es, por lo demás, el criterio seguido por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 30 de junio de 1994, en relación con la inscripción de la Asociación de Usuarios de Viviendas Militares, y donde expresamente se daba continuidad a la doctrina de nuestra STC 291/1993. En el caso que nos ocupa no cabe discusión sobre la existencia de una restricción a la publicidad registral que pedía la Hermandad.

6. La doctrina de este Tribunal viene haciendo hincapié en que la inscripción registral de las asociaciones es «a los solos efectos de publicidad», como expresamente enuncia el art. 22.3 CE. De esta forma, en la STC 85/1986, de 25 de junio, sobre el Partido Comunista de Aragón, FJ 2, declaramos que la exigencia de publicidad registral no es ocasión para que la Administración realice un control material sobre las asociaciones, máxime en relación con un tipo de asociación, como es un partido político, que goza de protección constitucional reforzada. Este mismo criterio lo reiteramos —con algún matiz— en la STC 291/1993, FJ 2, donde la asociación no era ya un partido político, sino la Unión Democrática de Guardias Civiles; añadimos entonces que de la interdicción del control material por la Administración no resulta que en todo caso sea obligatoria la inscripción registral. Siguiendo esta advertencia y atendiendo al texto del art. 22.3 CE hay que afirmar que la inscripción registral es debida en relación con las «asociaciones constituidas al amparo de este artículo». Por tanto, la denegación de la inscripción será lícita siempre que se refiera a una asociación no amparada por el art. 22 CE.

7. Al respecto, ha de tenerse presente que si bien el art. 22 CE consagra «una de las libertades capitales de la persona, al asentarse justamente como presupuesto en la libertad» (STC 244/1991, de 16 de diciembre, FJ 2) y esa libertad de asociación es también «un componente esencial de las democracias pluralistas» (STC 104/1999, FJ 3), la garantía genérica que dicho precepto establece no es absoluta, ya que su apartado 5 exceptúa expresamente de la protección constitucional

y, en lo que aquí importa, de la prestación registral, a las asociaciones secretas y paramilitares; y el apartado 2, por remisión a la legislación penal, también excluye a las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito.

De otra parte, con independencia de estas «asociaciones constitucionalmente proscritas» (según la expresión de la STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 8), categoría que no es relevante en el presente caso, también ha de repararse en que, como allí hemos declarado, el legislador orgánico puede establecer, entre otros extremos, aquellos límites del derecho aquí considerado que, «en atención a otros derechos y libertades constitucionalmente reconocidos y respetando siempre el contenido esencial», se refieren «al derecho de asociación de determinados grupos de personas». Y al respecto cabe apreciar, desde una perspectiva sistemática, dos datos relevantes. De un lado, que tras prohibir previamente su pertenencia a partidos y sindicatos «mientras se hallen en activo», el art. 127.1 CE defiere a la ley el «sistema y modalidades» de la asociación de los Jueces y Magistrados así como de los Fiscales (art. 401 LOPJ); de suerte que «esa autorización constitucional especial para constituir asociaciones es el único cauce que tiene la Carrera Fiscal para defender sus intereses profesionales» (STC 24/1987, de 25 de febrero, FJ 3). Mientras que, de otro lado, respecto de quienes son miembros de las Fuerzas Armadas, no existe una expresa previsión constitucional sobre las modalidades de su derecho de asociación ni sobre los límites de este derecho, sin perjuicio de que éstos puedan, en su caso, ser establecidos en los términos expresados por la mencionada STC 173/1998. Por otra parte, el art. 28.1 CE también defiere a la Ley la posibilidad de «limitar o exceptuar» el ejercicio del derecho de sindicación «a las Fuerzas o Institutos armados», habiendo optado el legislador por exceptuarlos de dicho ejercicio en el art. 1.3 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS).

Ahora bien, la facultad del legislador de restringir el ejercicio del derecho de asociación en atención a otros bienes con relevancia constitucional está sometida, a su vez, a ciertos límites constitucionales, a los cuales hemos hecho referencia reiteradamente en nuestras decisiones y, entre las más recientes, en la STC 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 11. Uno de esos límites es de carácter formal, pues la directa limitación de un derecho fundamental sólo puede establecerse en una Ley Orgánica (SSTC 101/1991, de 13 de marzo, FJ 2, y la ya citada 173/1998, FJ 8). Otros, en cambio, son de carácter material. Así, en primer lugar, la limitación ha de ser cierta y previsible, pues en otro caso la Ley perdería su función de garantía del propio derecho fundamental que restringe y sometería el ejercicio del derecho a la voluntad de quien ha de aplicar la Ley; es ésta una exigencia que tiene asiento no sólo en nuestra jurisprudencia anterior sobre otros derechos fundamentales (así, con toda claridad, en la STC 292/2000, FFJJ 15 y 16, en relación con el derecho a la autodeterminación informativa) sino también en la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre los límites legales al ejercicio del derecho de asociación (art. 11 CEDH), como expresa la STEDH de 20 de mayo de 1999, asunto *Rekvenyi contra Hungría*, §60. En segundo lugar, la limitación legal ha de ser a la vez proporcionada y respetuosa con el contenido esencial del derecho fundamental, según resulta de la doctrina consolidada de este Tribunal que se expone con afán sistemático en la ya mencionada STC 292/2000, FJ 11, doctrina ésta sin duda aplicable a la restricción por Ley del derecho de asociación.

En lo que sigue se trata de comprobar si la negativa a la inscripción registral de la modificación estatutaria

de la Hermandad recurrente está amparada en una Ley que, a su vez, haya respetado las garantías constitucionales recién enunciadas.

8. Sentado ésto, en el presente caso se solicita el amparo porque la Administración ha estimado, según expresamente se dice en la Resolución del recurso de reposición, que la Hermandad recurrente acoge «en el artículo 3-c de los Estatutos fines de carácter reivindicativo, traspasando los límites establecidos en los artículos 181 y concordantes de las Reales Ordenanzas aprobadas por la Ley 85/1978, de 18 de diciembre, sin que tales limitaciones y, por tanto, el acto administrativo impugnado que en ellas se fundamenta puedan reputarse contrarias al artículo 22 de la Constitución».

Así pues, se fundamenta la denegación de la inscripción de las modificaciones estatutarias en que la Hermandad recurrente es una asociación reivindicativa, contra la prohibición del art. 181 de las Reales Ordenanzas, cuyo primer inciso dispone lo siguiente: «Los miembros de las Fuerzas Armadas, por cuyos intereses vela el Estado, no podrán participar en sindicatos y asociaciones con finalidad reivindicativa».

La calificación de asociación reivindicativa se atribuye a la Hermandad por dichas resoluciones administrativas con fundamento en lo que, señalando uno de los fines de la asociación, prescribe el art. 3 c) de sus Estatutos, ya transcrito: «Realizar las gestiones precisas para conseguir para sus miembros cuantos beneficios sean posibles, tanto en el aspecto económico como en el moral o social».

9. Las resoluciones administrativas de referencia nada razonan, salvo la expresada remisión al art. 3 c) de los Estatutos, sobre el significado, contenido y límites de una «asociación reivindicativa». Dichos extremos son, en cambio, objeto de consideración en las resoluciones judiciales que resolvieron el proceso contencioso-administrativo seguido en virtud del recurso interpuesto contra las resoluciones de la Administración.

Tales resoluciones judiciales son, según se ha indicado, la Sentencia de la Sección Primera de la Audiencia Nacional, de fecha 26 de septiembre de 1992, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra las resoluciones administrativas denegatorias de la inscripción de las modificaciones estatutarias de la Hermandad recurrente, y la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, de fecha 30 de junio de 1997, que declaró no haber lugar al recurso de casación formulado contra la mencionada Sentencia de la Audiencia Nacional.

Es obligado resaltar que ambas Sentencias sitúan la corrección constitucional de la prohibición legal de asociaciones reivindicativas en el art. 28.1 CE, en relación con el art. 1.3 de la Ley Orgánica de la Libertad Sindical (LOLS). Entendida así la cuestión controvertida, el precitado art. 181.1 de la Ley 85/1978, al prohibir conjuntamente «sindicatos y asociaciones con finalidad reivindicativa», habría venido a hacer uso de la facultad que a la ley concede el art. 28.1 CE. A tal efecto, conviene recordar que este art. 28.1 CE, tras prescribir que «todos tienen derecho a sindicarse libremente», dispone que «la ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a la disciplina militar». Por su parte, el art. 1.3 LOLS exceptúa del ejercicio del derecho de libre sindicación a «los miembros de las Fuerzas Armadas y de los Institutos Armados de carácter militar».

En relación con lo expuesto, la Sentencia de la Audiencia Nacional, tras señalar que «una actividad es reivindicativa cuando va encaminada a la defensa y consecución de intereses y objetivos económicos o sociales

de signo profesional» (FJ 6), afirma que con la prohibición de asociaciones reivindicativas se evita «la afiliación o creación de entes asociativos sindicalizados o parasindicales pues se asemejarían a los sindicatos no en modos o formas de actuar o configurarse sino en los fines» (FJ 10).

En el mismo sentido se pronuncia la expresada Sentencia del Tribunal Supremo. Afirma esta Sentencia (FJ 6) que «el artículo 28 CE no sólo permite la prohibición de los sindicatos militares en sentido formal, sino también de cualquier tipo de asociación que, por su naturaleza y fines, pueda encuadrarse en un concepto sustantivo y material del sindicato, caracterizado por la índole de los intereses que protege». Y concluye: «De ahí que para evitar, por encima de subterfugios formalistas, el ejercicio de actividades sindicales en las Fuerzas Armadas, el artículo 181 de las Reales Ordenanzas prohíba no sólo los “sindicatos” sino también las “asociaciones con finalidad reivindicativa”».

10. Frente a tal interpretación hemos de señalar que, como ya dijimos en la STC 67/1985, de 25 de mayo, FJ 3 c), el derecho de asociación que regula el art. 22 CE «se refiere a un género —la asociación— dentro del cual caben modalidades específicas», entre ellas las de aquellas asociaciones con especial relevancia constitucional, como son los sindicatos, los partidos políticos y las asociaciones empresariales (arts. 6 y 7 CE). Pero más allá de la común pertenencia a este género amplio nada permite afirmar que una asociación, por el hecho de perseguir la satisfacción de intereses económicos, sociales o profesionales de sus asociados, se convierta en un sindicato o pueda ser equiparado al mismo a los efectos del art. 28.1 CE. Ello supone, en primer lugar, una indebida restricción del derecho de asociación, por aplicación de un criterio contrario al principio de interpretación de la legalidad en el sentido más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales, reiteradamente reconocido por este Tribunal (STC 146/1999, de 27 de julio, FJ 6). Y supone también una indebida extensión, a los expresados efectos, del concepto de sindicato, al desconocer, de hecho, otros rasgos que lo caracterizan, tanto histórica como legalmente.

Entre tales rasgos o caracteres figura, muy destacadamente, su esencial vinculación con la acción sindical que, según hemos declarado en numerosas sentencias [por todas SSTC 98/1985, de 29 de julio, FJ 2; 134/1994, de 9 de mayo, FJ 4 b), y 74/1996, de 3 de abril, FJ 4] se plasma en el ejercicio del derecho de huelga (art. 28.2 CE), en la negociación colectiva (art. 37.1 CE) y en la adopción de medidas de conflicto colectivo (art. 37.2 CE). Es suficiente reparar en tales medios de acción a disposición de los sindicatos para comprender que el art. 28.1 CE haya permitido que la ley llegue incluso a exceptuar del ejercicio del derecho de libertad sindical a los miembros de instituciones que están sometidas a la disciplina militar.

11. Establecido lo anterior, procede resaltar, además, algunos datos relevantes de la Hermandad recurrente, expresivos de su naturaleza y características.

a) La Hermandad recurrente se constituyó originalmente como asociación al amparo del art. 22 CE, no como sindicato; y así fue como la Hermandad accedió en 1988 al Registro de Asociaciones regulado en la Ley 191/1964, de 24 de diciembre. Así pues, la Hermandad no pretendió en ningún momento su reconocimiento como sindicato ni, lógicamente, siguió los trámites registrales propios de los sindicatos a que se refiere el art. 4 LOLS.

b) De los fines de la Hermandad, enunciados en el art. 3 de los Estatutos, solamente el indicado en el apartado c), antes transcrito, sirve de fundamento para la calificación de la Hermandad como asociación reivindicativa. Sin embargo, su contenido no justifica que dicho fin sea calificado como sindical o parasindical. Ciertamente, no cabe duda de que la Hermandad, al igual que los sindicatos de trabajadores a que hace referencia el art. 7 CE, persigue la satisfacción de intereses económicos y sociales; pero esta afinidad no hace a la Hermandad un sindicato ni permite la confusión: de los fines estatutarios no se deduce que la Hermandad se constituya en contrapoder frente a la Administración militar, ni que la Hermandad pretenda —más allá del estricto ámbito subjetivo de sus socios— la defensa o promoción de los intereses propios de los militares.

c) Conforme al art. 1 de los nuevos Estatutos (precepto sustancialmente coincidente con el art. 1 de los Estatutos fundacionales, de 1987) la Hermandad se constituye «sin ánimo de lucro y con renuncia expresa a toda actividad política o sindical», añadiéndose que «la Asociación se constituye al amparo del art. 22 de la Constitución española y se regirá por los presentes Estatutos, en consonancia con la Ley 191/1964 y normas complementarias».

12. La exposición que precede es de suyo suficiente para estimar que la denegación por la Administración del acceso de las modificaciones estatutarias de la Hermandad recurrente al Registro de Asociaciones, a los fines del art. 22.3 CE, denegación posteriormente confirmada en vía judicial, carece de justificación constitucional. Y ello porque no puede en absoluto establecerse, en el momento de decidir sobre la inscripción postulada y a la vista de los estatutos presentados, que la Hermandad recurrente sea una asociación cuya inscripción pueda impedirse al amparo de la Constitución y, más concretamente, al amparo del art. 22 CE o del art. 28.1 CE.

Así pues, la denegación de la inscripción ha entrañado una lesión del derecho de asociación de la Hermandad recurrente. Procede, por ello, el otorgamiento del amparo. En todo caso, son necesarias dos precisiones, que se indican a continuación.

13. Según se relató en el fundamento jurídico 1, la invocación del art. 22 CE iba acompañada de la denuncia de la infracción de los arts. 14 y 24.1 CE. De la simple lectura de estos motivos de amparo se llega a la conclusión de que trataba de denuncias complementarias respecto de la principal, que era la relativa al derecho de asociación. Pues bien, estimada la demanda de amparo en lo referente a la vulneración del derecho de asociación, que constituía el núcleo principal del recurso de amparo, resulta ya superflua toda consideración ulterior sobre si, además, las resoluciones impugnadas infringían el derecho de igualdad (art. 14 CE) y el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), según denunciaba la Hermandad recurrente.

14. Por último, de lo expuesto en los fundamentos jurídicos precedentes se deduce con claridad que en la controversia constitucional no ha concurrido mala fe ni temeridad por parte de la Administración personada, por lo que no procede la imposición de costas solicitada por la recurrente en amparo con fundamento en el art. 95.2 LOTC.

## FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo pedido y, en consecuencia:

1.º Reconocer que se ha vulnerado el derecho de asociación de la Hermandad recurrente.

2.º Anular las Resoluciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, de 21 de marzo y 30 de septiembre de 1991 (referencia núm. 163096-CL/MTG), así como la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Primera, de 26 de septiembre de 1992 (recurso núm. 676/1991) y la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Sección Séptima, de 30 de junio de 1997 (recurso núm. 6035/93).

3.º Ordenar la inscripción en el Registro de Asociaciones de la modificación estatutaria aprobada por la Hermandad recurrente el 6 de octubre de 1990.

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

Dada en Madrid, a treinta de octubre de dos mil uno.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—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.—Firmado y rubricado.

## Voto particular que formula el Magistrado don Julio Diego González Campos respecto de la Sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 4077/97

1. Comparto con la mayoría del Pleno la fundamentación que ha conducido a su decisión estimatoria del amparo y los pronunciamientos que se contienen en el fallo. Discrepo, sin embargo, de que ésta no haya incluido, como propuse en mi Ponencia, un pronunciamiento acordando elevar al Pleno, de conformidad con el art. 55.2 LOTC, cuestión de constitucionalidad sobre el art. 181.1 de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas dado que la aplicación de este precepto legal lesiona el derecho de asociación que el art. 22 CE reconoce. Las razones que a mi entender justificaban dicha propuesta son, brevemente expuestas, las siguientes.

2. La Administración y los Tribunales han aplicado en el presente caso el citado art. 181.1 de la Ley 85/1978, de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, de cuyo tenor se desprende claramente una prohibición, la de participar en «sindicatos», que se extiende a las «asociaciones con finalidad reivindicativa».

El carácter restrictivo del precepto para el derecho de asociación se evidencia en el inciso «por cuyos intereses vela el Estado», al establecer así una genérica protección de los «intereses» de los miembros de las Fuerzas Armadas que resulta difícil acoger. Pues basta reparar en que con tal atribución al Estado se incide, negativamente, en un aspecto nuclear del derecho fundamental del art. 22 CE: la libertad de aquéllos de crear asociaciones a las que encomendar la defensa de sus intereses, como hemos declarado desde la STC 5/1981, de 13 de febrero. Y ello es tanto más palmario cuando no existe en la Constitución una expresa previsión legal sobre las modalidades del ejercicio o los límites del derecho de asociación por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas.

3. Con independencia de lo anterior, la segunda prohibición que el precepto introduce, la relativa a las «asociaciones con finalidad reivindicativa» no cumple, a mi entender, con las exigencias constitucionales a las que según nuestra jurisprudencia se subordina una eventual restricción de los derechos fundamentales (por todas, entre las más recientes STC 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 11).

Desde una perspectiva formal, cabe apreciar que la citada Ley 85/1978 no tiene, claro es, el carácter de orgánica, ni ha sido reiterada por una Ley Orgánica posterior, como sí ha ocurrido respecto a la prohibición relativa a la participación en «sindicatos» por el art. 1.3 LOLS. Sin que puedan acogerse, a mi parecer, dos extremos alegados por el Abogado del Estado. De un lado, que estemos ante un supuesto de colaboración entre Ley Orgánica y Ley ordinaria, puesto que ninguna Ley relativa al derecho de asociación que tenga el carácter de orgánica llama a intervenir a la Ley ordinaria que aprobó las Reales Ordenanzas, como es exigible para que esa colaboración sea legítima [SSTC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3; 224/1993, de 1 de julio, FJ 3; y 254/1994, de 21 de septiembre, FJ 5 c)]. De otro lado, que tampoco cabe estimar que el significado actual del precepto legal aquí examinado sea, una vez aprobada la LOLS, el de «norma de protección adicional del art. 1.3 LOLS», como se ha alegado, pues resulta paradójico, en verdad, que una norma restrictiva de un derecho fundamental, el de asociación, pueda ser norma de protección de otro, el de libertad sindical, cuando también el precepto lo restringe. De suerte que se viene a entender, en definitiva, que las «asociaciones con finalidad reivindicativa» son en realidad «sindicatos», pese a que el propio precepto las diferencia de éstos.

4. Respecto a los requisitos constitucionales de carácter material, es claro que el art. 181.1 de las Reales Ordenanzas introduce una prohibición que restringe el derecho de asociación sin que la misma encuentre fundamento en una expresa previsión constitucional, pues no nos encontramos en los que se contienen en el propio art. 22 CE. Lo que evidencia la inconstitucionalidad del precepto sin necesidad de otras consideraciones. Pero cabe agregar, además, que su enunciado tampoco cumple otra exigencia establecida por este Tribunal: que la limitación que introduce del derecho fundamental sea cierta y previsible, pues en otro caso la restricción del derecho queda al arbitrio de quien ha de aplicar la Ley. Y a este fin cabe apreciar que los términos con los que el citado precepto enuncia la prohibición respecto a la segunda categoría son tan indefinidos e imprecisos que permiten, en detrimento del derecho de asociación que el art. 22 CE reconoce, subsumir sin dificultad dentro de las «asociaciones con finalidad reivindicativa» a muchas asociaciones creadas por miembros de las Fuerzas Armadas, como así se ha hecho respecto a la Hermandad que solicita el amparo.

En efecto, basta observar en primer lugar que los destinatarios de la prohibición sólo son definidos genéricamente, «Los miembros de las Fuerzas Armadas», sin distinguir si la interdicción afecta sólo a aquéllos que se hallan en la situación administrativa de «servicio activo» [art. 138.1 a) de la Ley 17/1999 de 18 de mayo, de régimen del personal de las Fuerzas Armadas y su antecedente, el art. 96 a) de la Ley 17/1989, de 19 de julio] o también en las restantes situaciones legalmente previstas, incluida la situación de «reserva», distinta en cuanto a sus efectos de aquélla. En segundo término, el art. 181.1 de las Reales Ordenanzas sólo hace referencia a una general finalidad reivindicativa como fundamento de la prohibición; finalidad que, ciertamente, no es predicable exclusivamente de la otra categoría a la que va unida, los sindicatos, pues es obvio

que también está presente, con mayor o menor intensidad, en un gran número de asociaciones. Y al referirse exclusivamente a una finalidad de índole general, la consecuencia es que dicho precepto no precisa ni la naturaleza y contenido de las prestaciones que una asociación pueda recabar de la Administración, aunque éstas puedan ser evidentemente muy diversas de una a otra, ni tampoco los medios de acción que puede emplear para que no sea encuadrada como asociación reivindicativa. De lo que se desprende, en suma, que la caracterización como «asociación con finalidad reivindicativa» de una determinada asociación de miembros de las Fuerzas Armadas resulta a priori incierta e imprevisible.

Esta incertidumbre no queda despejada por lo previsto en el art. 181.2 de las Reales Ordenanzas, conforme al cual «Los militares podrán pertenecer a otras asociaciones legalmente autorizadas de carácter religioso, cultural, deportivo o social». En primer lugar porque —más allá de las apariencias— el art. 181.2 de las Reales Ordenanzas no permite sin más la participación de los militares en asociaciones religiosas, culturales, deportivas o sociales, sino sólo en aquellas asociaciones de estas clases que estén «legalmente autorizadas», lo que de nuevo remite los límites de ejercicio del derecho de asociación a una regulación incierta. En segundo lugar, porque la limitación del derecho de asociación en los dos párrafos del art. 181 de las Reales Ordenanzas no se realiza con categorías homogéneas: el carácter religioso, social, cultural o deportivo de una asociación nada dice, por sí, de que aquellas asociaciones tengan «finalidad reivindicativa», por lo que ni siquiera es posible afirmar con certidumbre que los miembros de las Fuerzas Armadas puedan ejercer su derecho de asociación respecto de las asociaciones enunciadas en el art. 181.2 de las Reales Ordenanzas. Por lo que sólo cabe estimar que el art. 181.1 de las Reales Ordenanzas, por su indeterminación respecto de la prohibición de las «asociaciones con finalidad reivindicativa», es susceptible de una interpretación y aplicación extensivas por parte de la Administración. Y ello puede entrañar, en correspondencia, una ilegítima restricción del ejercicio del derecho que el art. 22 CE consagra, como ha ocurrido en el presente caso.

Madrid, a dos de noviembre de dos mil uno.—Julio Diego González Campos.—Firmado y rubricado.

**22351** *Sala Primera. Sentencia 220/2001, de 31 de octubre de 2001. Recurso de amparo 5531/98. Promovido por don Luis Martínez-Azagra Benítez de Lugo y otros respecto a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias que desestimó su demanda contra la Universidad de La Laguna sobre distribución de la carga docente.*

*Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): legitimación de profesores para impugnar actos de su Universidad.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla y