**STC 284/1994, de 24 de octubre de 1994**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Luis López Guerra, Presidente, don Eugenio Díaz Eimil, don Álvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Julio Diego González Campos y don Carlos Viver i Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 386/93, interpuesto por la mercantil "HISPANO AMERICANO CORREDURIA DE SEGUROS, S.A.", bajo la representación del Procurador de los Tribunales Sr. Lachares Larre y asistido por el Letrado Sr. Villar Arregui, contra la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 20 de enero de 1993. Han comparecido el Abogado del Estado, el Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de España, representada por la Procuradora de los Tribunales Sra. de los Santos Holgado, la Cámara de Comercio e Industria de Madrid, representada por el Procurador de los Tribunales Sr. Jiménez Padrón y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don José Gabaldón López, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado ante este Tribunal el día 12 de febrero de 1993, la compañía mercantil "HISPANO AMERICANO CORREDURIA DE SEGUROS, S.A.", interpuso demanda de amparo contra la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 20 de enero de 1993, por la que se desestimaba el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la denegación por silencio administrativo del recurso de alzada deducido ante el Consejo de Ministros, al amparo de lo dispuesto en el art. 113.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, y con el que se pretendía impugnar el acto de liquidación girado a la citada entidad mercantil por la Cámara Oficial de Comercio e Industria y Navegación de Madrid.

2. De la demanda y documentos que la acompañan se desprenden los siguientes hechos de relevancia:

a) La entidad mercantil demandante de amparo dedujo en su día ante el Consejo de Ministros recurso de alzada per saltum contra la liquidación de la cuota corporativa girada a la misma por la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid, que sería rechazado por silencio administrativo.

b) Agotada la vía administrativa, interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo interesando la declaración de nulidad de la desestimación tácita de su petición ante el órgano administrativo competente y las liquidaciones que le habían sido giradas, así como la ineficacia por derogación o nulidad de pleno Derecho del Reglamento de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, de 2 de mayo de 1974, extensible al Real Decreto de 1978 por el que fue modificado, en todo lo concerniente a la adscripción obligatoria a dichas Cámaras de cuantos se dedican a la industria, al comercio y a la navegación.

c) Por Sentencia de 20 de enero de 1993, la Sala Tercera del Tribunal Supremo desestimaría el mencionado recurso contencioso-administrativo.

3. En la demanda de amparo aduce la compañía mercantil recurrente que con su resolución el órgano judicial ha violado sus derechos a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 de la C.E. así como la vertiente negativa del derecho de asociación ex art. 22.1 de la propia Constitución.

La lesión del primero de los derechos invocados sería consecuencia directa del hecho de no haber reparado el órgano judicial la vulneración de su derecho de asociación, de modo que su Sentencia implicaría una conculcación del mismo. En cuanto a la segunda de las quejas manifestadas en la demanda de amparo, estima la compañía recurrente que la adscripción obligatoria a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación es contraria a su derecho de asociación constitucionalmente reconocido en el art. 22.1 C.E. Tras recordar la jurisprudencia de este Tribunal en relación con el citado derecho y, en particular, en relación con la temática relativa a las Cámaras Oficiales, se sostiene en la demanda de amparo que la afiliación obligatoria a las mismas y la exigibilidad del recurso permanente, son contrarios a la faceta negativa del derecho de asociación del art. 22.1 C.E., en el que se reconoce el derecho de asociación pero también el derecho a no asociarse.

Finalmente y mediante "otrosí" se solicitó la suspensión de la resolución jurisdiccional objeto de recurso.

4. Por providencia de la Sección Cuarta, de 2 de diciembre de 1993, se acordó la admisión a trámite del recurso y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, dirigir atenta comunicación a la Sala Tercera del Tribunal Supremo para que remitiese certificación o copia adverada de las actuaciones, previo emplazamiento de quienes hubiesen sido parte en el proceso a quo para que, en el plazo máximo de diez días, pudiesen comparecer en el presente proceso constitucional en defensa de sus derechos.

Igualmente, por providencia de la misma fecha se acordó la apertura de la correspondiente pieza separada de suspensión que sería resuelta por Auto de la Sala Segunda, de 17 de enero de 1994, por el que se deniega la suspensión interesada.

5. Mediante providencia de 5 de mayo de 1994, la Sección Cuarta acordó tener por personados y parte a la representación del Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de España, así como a la de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Madrid y al Abogado del Estado y, conforme a lo previsto en el art. 52.1 LOTC, acordó dar vista de las actuaciones a las partes y al Ministerio Fiscal para que, en el plazo común de veinte días, presentasen las alegaciones que estimasen pertinentes.

6. El Abogado del Estado registró su escrito de alegaciones el día 24 de mayo de 1994. En él se señala en primer lugar que la dualidad de supuestas violaciones de derechos son, en puridad, una redundancia por cuanto que la cuestión se centra exclusivamente en la pretendida lesión del derecho de asociación del art. 22.1 C.E. sin que pueda apreciarse ninguna violación autónoma del derecho de la entidad recurrente a la tutela judicial efectiva. Tras esta precisión el Abogado del Estado centra su alegato en demostrar que el pago del recurso cameral no puede ser considerado por sí mismo como marco de pertenencia forzosa a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación (en adelante C.O.C.I.N.), para después y con carácter subsidiario, referirse al problema constitucional de la adscripción forzosa.

En cuanto a lo primero, y con cita de la STC 244/1991, alega el Abogado del Estado que es posible disociar pertenencia forzosa de la colaboración forzosa como cotizante. En este sentido se argumenta que el recurso cameral fue creado por el legislador para la financiación global de las Cámaras en cuanto que ejercientes de funciones públicas. Dado que el recurso cameral financiaba a la organización cameral como un todo, no puede extrañar que el sujeto pasivo lo fuesen los electores. Este sistema es perfectamente compatible -en opinión del Abogado del Estado- con la pertenencia voluntaria a las Cámaras, porque la atribución legal de la condición de elector es independiente del carácter voluntario o forzoso de la pertenencia. Desde esta perspectiva, el recurso cameral no sería más que una manifestación constitucionalmente admisible de la potestad tributaria del Estado, y su carácter coactivo derivaría de su naturaleza tributaria, y no del carácter forzoso de la filiación o adscripción a las Cámaras.

Por otra parte, añade el Abogado del Estado, aun admitiendo la realidad de la adscripción obligatoria ésta es perfectamente constitucional. En este orden de cosas, se señala que la Ley de 1911 no establece ningún tipo de obligaciones de carácter corporativo o asociativo y que las C.O.C.I.N. superan claramente el test de constitucionalidad que, en cierto modo, se establece en la STC 113/1994 para determinar si una asociación de creación legal, de carácter público y adscripción obligatoria es, o no, constitucional. En efecto, la adscripción a las COCIN no impide que sus miembros se asocien libremente; las C.O.C.I.N. no son exponentes de intereses sociales difusos, ni expresan una vocación generalizadora de un modelo; y, finalmente, las C.O.C.I.N. gozan de fundamento constitucional evidente en el art. 52 C.E. A todo ello debe sumarse la relevancia pública de sus funciones tanto en la esfera consultiva como en la de fomento. Todo ello conduce a considerar que la adscripción obligatoria a las C.O.C.I.N. no puede ser considerada como contraria a la Constitución, por lo que el Abogado del Estado concluye su alegato solicitando la desestimación de la presente demanda de amparo.

7. La representación del Consejo Nacional de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de España presentó su alegato el día 17 de mayo de 1994. En él se aducía que el núcleo argumental de la demanda de amparo descansa en la idea de que es aplicable a las relaciones propias de las Corporaciones de Derecho Público y sus miembros, el derecho de asociación garantizado por el art. 22.1 C.E. Al respecto sostiene esta parte que las C.O.C.I.N. no pueden ser consideradas como asociaciones, existiendo una clara diferencia de naturaleza jurídica entre éstas y aquéllas, reiteradamente puesta de relieve por la doctrina científica e, incluso, en el propio Código Civil (arts. 35 y ss.). Seguidamente se añade que las C.O.C.I.N. son Corporaciones de Derecho Público que participan, además, de la condición de Administraciones Públicas, exponiéndose al efecto la naturaleza, origen histórico y evolución legislativa de las Cámaras con el fin de marcar sus singularidades con relación a la figura de las asociaciones a las que se refiere el art. 22.1 C.E. Esta consideración de las C.O.C.I.N. como Corporaciones de Derecho Público resultaría -a juicio de esta representación procesal- plenamente acogida por la Constitución de 1978, que establece una neta separación entre los sindicatos de trabajadores y las asociaciones de empresarios (art. 7), los Colegios Profesionales (art. 36) y aquellas otras organizaciones profesionales que contribuyen a la defensa de los intereses económicos que le sean propios (art. 52). Este último artículo se referiría claramente a las C.O.C.I.N. como lo demostraría el art. 15 de la Ley 12/1983, reguladora del proceso autonómico y los propios Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas. A continuación se afirma que la vigente Ley Básica de las Cámaras Oficiales mantiene la naturaleza tradicional de las Corporaciones y su participación en las Administraciones Públicas; naturaleza corporativa que igualmente viene subrayando la jurisprudencia del Tribunal Supremo, citándose diversas Sentencias en las que se defiende su carácter de Corporaciones de Derecho Público.

Se continua en el escrito de alegaciones señalando que ni la Constitución, ni en la doctrina de los Tribunales de Justicia que la han interpretado, existe el más mínimo punto de apoyo que permita inferir la inconstitucionalidad de la posible obligación legalmente establecida de integrarse en una Corporación de Derecho Público. Cierto es que esa obligación no deriva ni viene impuesta por la Constitución. Pero no es menos cierto que la Constitución tampoco impide que legalmente se establezca. Así, las normas postconstitucionales han reconocido el carácter obligatorio de la integración de los miembros de una Corporación sin ser tachadas de inconstitucionales. Tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional habrían ya fijado explícitamente el ámbito y los límites de las asociaciones a las que podría aplicarse ese derecho de libertad que establece el art. 22 C.E., resultando de todo ello la inaplicabilidad de esa doctrina respecto de las Corporaciones de Derecho Público, tal como cabe inferir de las SSTC 67/1985 y 132/1989. Igualmente se analiza en el escrito de alegaciones los términos de art. 1.1 del Convenio Europeo, ratificado por España, y los distintos pronunciamientos dictados al respecto por el Tribunal de Justicia y la Comisión Europea.

En el citado escrito se sigue razonando que el legislador ha optado por mantener las Cámaras de Comercio como Corporaciones de Derecho Público de adscripción obligatoria, y que esta opción, en sí misma, no resulta contraria a la Constitución, pues, ese margen de libertad es expresamente reconocido por la STC 132/1989, cuyos fundamentos reproduce. Acto seguido se argumenta en el alegato de esta representación procesal acerca de las diferencias existentes entre las C.O.C.I.N. y las Cámaras Agrarias, sobre todo desde el punto de vista de las funciones que aquéllas desempeñan, para terminar suplicando la denegación del amparo solicitado de contrario.

8. El día 23 de mayo de 1993 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones formulado por la representación de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Madrid. Sus contenidos y argumentos son un calco del presentado por el Consejo General de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España sucintamente expuestos en el anterior Antecedente, por lo que huelga su reiteración.

9. El Ministerio Fiscal presentó su alegato el día 30 de mayo de 1994. Tras señalar que la invocación de su derecho a la tutela judicial efectiva ex art. 24.1 C.E. carece de toda autonomía subsumiéndose en la pretendida lesión del derecho de asociación reconocido en el art. 22 C.E., aduce el Ministerio Público que el objeto de la presente demanda de amparo es sustancialmente coincidente con el planteado en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 526/91, en aquel momento pendiente de resolución por el Pleno de este Tribunal Constitucional, y en el que se había personado el Fiscal General del Estado interesando que se declarase la inconstitucionalidad de la afiliación obligatoria a las C.O.C.I.N. y, en consecuencia, de la obligación de satisfacer el recurso permanente por ser contrario al derecho de asociación del art. 22 C.E. Por todo ello, concluye el Ministerio Fiscal, el presente recurso de amparo debe ser estimado.

10. La entidad recurrente no presentó escrito de alegaciones haciéndose así constar en la correspondiente diligencia de ordenación.

11. Por providencia de 20 de octubre de 1994, se fijó para la deliberación y fallo de esta Sentencia el día 24 del mismo mes.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Único. La cuestión planteada en el presente recurso de amparo ha sido recientemente resuelta por la STC 179/1994, recaída en las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 526/91, 571/92 y 1975/92 en la que se declaró que el régimen de adscripción a las

Cámaras de Comercio establecido por la Base 4ª, apartado 4º, de la Ley de 29 de junio de 1911, resulta contrario al derecho fundamental de libertad de asociación reconocido en el art. 22.1 C.E. en relación con los arts. 1.1 y 10.1 C.E. Por todo ello,

procede otorgar el amparo solicitado con los mismos fundamentos expresos en ella.

### F A L L O

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 solicitado por la compañía mercantil "Hispano Americano Correduría de Seguros, S.A.", y en consecuencia:

1º) Reconocer el derecho fundamental a la libertad de asociación de la recurrente.

2º) Anular la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 20 de enero de 1993, así como la liquidación de cuotas de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Madrid que aquélla calificó como ajustada a Derecho.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a veinticuatro de octubre de mil novecientos noventa y cuatro.