**STC 226/1994, de 18 de julio de 1994**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Luis López Guerra, Presidente, don Eugenio Díaz Eimil, don José Gabaldón López, don Julio Diego González Campos y don Carles Viver 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. 3.103/92, interpuesto por la empresa "Derivados Forestales, S.A.", y otras sociedades mercantiles representadas por el Procurador de los Tribunales don Manuel Muniesa Marín, contra las Sentencias de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, núms. 759, 760 y 761, todas ellas de 13 de noviembre de 1992, y desestimatorias de los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra diversas resoluciones del Departamento de Comercio, Consumo y Turismo de la Generalidad de Cataluña sobre liquidaciones giradas por la Cámara Oficial de Comercio Industria y Navegación de Barcelona. Han comparecido y formulado alegaciones la Generalidad de Cataluña representada por la Letrada doña Rosa María Díaz Petit, la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona, representada por el Procurador don José de Murga Rodríguez, el Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de España, representado por la Procuradora doña María Pilar de los Santos Holgado y el Ministerio Fiscal, y ha sido Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer de la Sala.

 **I. Antecedentes**

1. Por escrito registrado en este Tribunal el día 14 de diciembre de 1992, don Manuel Muniesa Marín, Procurador de los Tribunales y de las compañías mercantiles "Derivados Forestales, S.A.", UTIEL, S. A.", y "Derivados Electroquímicos de Levante, S.A." interpuso recurso de amparo contra las Sentencias núms. 759/1992, 760/1992 y 761/1992, dictadas por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, el 13 de noviembre de 1992, en los recursos contencioso-administrativos núms. 1.256/90, 1.257/90 y 1.259/90, que desestimaron la pretensión de los recurrentes que se dirigían contra las resoluciones del Departamento de Comercio, Consumo y Turismo de la Generalidad de Cataluña desestimatorias de los recursos corporativos interpuestos como consecuencia de las liquidaciones giradas por la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona, correspondientes al ejercicio de 1988.

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) Las empresas recurrentes interpusieron sendos recursos contencioso-administrativos frente a las Resoluciones del Departamento de Comercio, Consumo y Turismo de la Generalidad de Cataluña de 30 de agosto de 1990 desestimatoria de los recursos de alzada deducidos contra las liquidaciones del recurso corporativo de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona, correspondientes al ejercicio de 1988.

b) Tales recursos, fueron desestimados por las Sentencias de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que ahora se impugnan. A juicio de este órgano jurisdiccional, y frente a lo sostenido por los recurrentes, la afiliación obligatoria a las Cámaras y la obligación de satisfacer la cuota corporativa no son contrarias a los arts. 22, 28 y 134.7 de la Constitución.

3. En la demanda de amparo se afirma que la obligatoriedad de afiliación a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación es contraria a la Constitución. Tras recordar la jurisprudencia de este Tribunal en relación al derecho de asociación, se sostiene que la adscripción obligatoria a las Cámaras, y la exigibilidad del recurso permanente, son contrarios a los derechos constitucionales garantizados en los arts. 22 y 28 C.E. que, en su aspecto negativo suponen, el derecho a la no asociación y a la no sindicación obligatorias.

4. Por providencia de 1 de marzo de 1993, la Sección Cuarta acordó admitir a trámite la demanda de amparo, y a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, dirigir comunicación al Departamento de Comercio, Consumo y Turismo de la Generalidad de Cataluña, a fin de que, en el plazo que no excediera de diez días, remitiese certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes a los recursos de alzada interpuestos por las entidades recurrentes contra las liquidaciones del recurso corporativo de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona. Asimismo se acordó dirigir comunicación a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña a fin de que, remitiera, en un plazo que no excediera de diez días, certificación o fotocopia de las actuaciones correspondientes a los recursos núms. 1257/90, 1256/90 y 1259/90, así como que procediese al emplazamientode quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto de los recurrentes, a fin de que pudieran comparecer y defender sus derechos en el presente recurso de amparo.

5. Mediante providencia de 29 de abril de 1993, la Sala Segunda acordó tener por personado y parte en el procedimiento a los Procuradores don José de Murga Rodríguez, en nombre y representación de la Cámara Oficial de Comercio Industria y Navegación de Barcelona, a doña María del Pilar de los Santos Holgado en nombre y representación del Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de España, y a la Letrada doña Rosa María Díaz Petit, en nombre y representación de la Generalidad de Cataluña, acordándose entender con todos ellos las sucesivas actuaciones. Asimismo se acordó acusar recibo de las actuaciones remitidas a la Generalidad de Cataluña y a las Secciones Cuarta y Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, y dar vista de las mismas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, para que en el plazo común de veinte días pudiesen formular las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC.

6. La representación procesal de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona formuló sus alegaciones mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 2 de junio de 1993, solicitando la denegación del amparo. En él tras hacer una serie de consideraciones acerca del objeto del recurso, se afirma que la premisa básica en que se sustenta la demanda de amparo la constituye la afirmación de que las citadas Cámaras se incardinan, en cuanto Corporaciones Públicas de base asociativa, en la normativa sobre libertad de asociación. Al respecto refiere esta representación que el calificativo "base asociativa" es de origen exclusivamente doctrinal no existiendo norma alguna en el ordenamiento que lo haya utilizado o incorporado, sino que las Cámaras de Comercio son Corporaciones de Derecho Público, que participan de la naturaleza de las Administraciones Públicas, aspecto éste que se subraya en el art. 2.2 de la Ley 30/1992, y en la Exposición de Motivos de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación. Continúa señalando que este Tribunal Constitucional tampoco comparte esa pretendida incardinación, y así se deduce de la STC 132/1989. La inexistencia de un pactum associationis original, que es sustituido por un acto de creación estatal, pone de manifiesto la intrascendencia sobre el régimen de las Cámaras del derecho de asociación reconocido como fundamental en el art. 22 C.E. Los recurrentes reconocen en su demanda que no se establece la obligatoriedad directa de afiliación, sino que se hace indirectamente al imponer de modo necesario el ejercicio de un derecho electoral activo y pasivo a determinadas personas como consecuencia de la actividad que desempeñan. Sin embargo, atribuir normativamente el derecho de sufragio no significa establecer una adscripción obligatoria; ni, del hecho de que las Cámaras Oficiales puedan percibir un porcentaje determinado de la contribución que satisfacen sus electores por el ejercicio del comercio, la industria y la navegación, puede hacerse derivar la existencia de un vínculo asociativo obligatorio que, como tal, pueda ser contrario al art. 22 de la Constitución. En este sentido, la STC 139/1989 declara, para el caso de las Cámaras Agrarias, que la principal causa de inconstitucionalidad derivada de la obligatoriedad de la adscripción resultante del carácter imperativo del pago de sus cuotas y de la adscripción obligatoria procedía de considerar como electores y elegibles para sus órganos de decisión a todos los titulares de explotaciones agrarias, y, muy especialmente, de establecer la posibilidad de fijar cuotas de carácter obligatorio. Esta doctrina resulta por entero inaplicable al caso de las Cámaras Oficiales, por no concurrir en éstas el extremo relativo a la posibilidad de fijar cuotas de carácter obligatorio que fue considerado como argumento determinante de la inconstitucionalidad declarada por este Tribunal.

Seguidamente se refiere por esta parte que la adscripción obligatoria a determinadas Corporaciones de Derecho Público ha sido justificada por este Tribunal en la STC 139/1989. No obstante, la recurrente, partiendo de la identificación entre Cámaras Profesionales Agrias y Cámaras de Comercio, invoca esta resolución como fundamento de la inconstitucionalidad de la adscripción obligatoria. En esta dirección, aduce esta representación procesal que la legislación reguladora de estos dos tipos de Corporaciones de derecho público presentan diferencias importantes, y que distintas son también las funciones normativamente atribuidas a unas y a otras. Tras describir las diferentes funciones y el régimen de las Cámaras Profesionales Agrarias y el de las Cámaras de Comercio, concluye sosteniendo -con cita de diversas Sentencias del Tribunal Supremo- que los fines y funciones atribuidas a las Cámaras justifican el régimen establecido y que, por lo tanto, no puede estimarse la pretensión de inconstitucionalidad deducida por la actora.

Finalmente, en lo que concierne a la modificación por las Leyes de Presupuestos del recurso corporativo, recuerda que tales modificaciones se limitan a adaptar o adecuar parcialmente el recurso permanente, posibilidad que no supone lesión alguna del art. 137.4 C.E., según resulta de la STC 27/1981. Además, esta adaptación no siempre se ha hecho mediante Leyes de Presupuestos, sino que en el ejercicio de 1990, se hizo mediante la Ley 5/1990; por todo ello finaliza su alegato solicitando a la Sala que dicte Sentencia denegando el amparo interesado.

7. La representación del Consejo Superior de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de España formuló sus alegaciones en escrito presentado el día 26 de mayo de 1993. En él se aducía que toda la línea argumental de la demanda de amparo parte del presupuesto de considerar atribuible a las relaciones entre las Corporaciones de Derecho Público y sus miembros, el derecho de libertad de asociación garantizado en el art. 22 C.E. Al respecto refiere esta parte que no pueden considerarse a estas entidades como asociaciones, único supuesto al que se refiere el art. 22 C.E., ya que existe una clara diferencia entre asociaciones e instituciones -perfectamente estudiada por la doctrina- que determina la inaplicabilidad del derecho de asociación a los supuestos de integración en una Corporación de Derecho Público. Asi, el Código Civil, en sus arts. 35 y ss. diferencia entre las Corporaciones y Asociaciones, no siendo términos indistintos sino por el contrario, institucionalmente diferentes. Se continúa afirmando que, tanto por su finalidad como por las funciones que desempeñan, no resulta aplicable a las Corporaciones el régimen de las asociaciones como pretende las sociedades recurrentes. Seguidamente se argumenta que las citadas Cámaras de Comercio son Corporaciones de Derecho Público que participan, además, de la condición de Administraciones Públicas relatándose, a tal efecto, la naturaleza y evolución histórica y legislativa de las Cámaras, así como su incompatibilidad con la figura institucional de las asociaciones. La configuración de las Cámaras como Corporaciones de Derecho Público resultaría plenamente asumida por la Constitución de 1978, que establece una separación neta y precisa entre los sindicatos de los trabajadores, 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), artículo este último, concretado por la Ley 12/1983 de proceso autonómico que en su art. 15 hace referencia a la constitución de las Cámaras en las Comunidades Autonómicas e, igualmente, por los propios estatutos de autonomía en los que se hace mención explícita e implícita a las mismas. 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 y que, del mismo modo, se viene aceptando la naturaleza corporativa de las Cámaras por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, citando diferentes Sentencias que reconocen la configuración de las Cámaras como Corporaciones de Derecho Público.

Se continúa en el escrito de alegaciones señalando que ni en 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 obligación legalmente establecida de integrarse en una Corporación Pública. La obligada integración de los miembros de una Corporación de Derecho Público no deriva directamente de la Constitución, pero tampoco es contrario a ella que pueda imponerla el legislador ordinario. 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 Constitucional han fijado explícitamente el ámbito y los límites de las asociaciones a las que puede aplicarse el derecho de libertad que establece el art. 22 C.E., resultando su no aplicabilidad al supuesto de las Corporaciones Públicas, de las SSTC 67/1985, 132/1989, de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, de los distintos Tribunales Superiores de Justicia, y finalmente, de la Jurisprudencia del Tribunal y de la Comisión Europea de Derechos Humanos. A continuación se procede a analizar los términos del art. 11.1 del Convenio Europeo, ratificado por España, y los distintos pronunciamientos dictados al respecto.

Continúa razonándose, en el alegato, que el legislador ha decidido 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 C.E., pues, ésta reconoce al legislador un amplio margen para la configuración del derecho, tal como se declaró en la STC 132/1989, parte de cuyos fundamentos jurídicos reproduce. A partir de los mismos, se concluye que, de conformidad con la anterior doctrina constitucional y con las normas posteriormente dictadas en la materia, la decisión del legislador al establecer la integración obligatoria a las Cámaras es plenamente constitucional. En apoyo de este argumento se acude a las funciones atribuidas por la legislación vigente a las Cámaras de Comercio, abstractas y que son salvaguardadas en la reciente Ley Reguladora de las Cámaras (Ley 3/1993). Tras hacer varias observaciones acerca de la diferente naturaleza de las Cámaras Agrarias relativas al carácter coyuntural de su creación y a la propia supresión por el legislador de su carácter obligatorio, se ponen de manifiesto las diferencias existentes entre unas y otras, y se argumenta que las funciones asignadas a las Cámaras de Comercio son de carácter eminentemente público y trascendente en la vida económica, destacando la consultiva así como la de su intervención en distintas organizaciones públicas, para concluir que tales funciones justifican, desde la Ley de 1911, la configuración de las Cámaras como organismos públicos a los que les corresponde tanto el fomento como la representación de los intereses generales del comercio, la industria y navegación, circunstancia que, requiere la integración obligatoria en ellas de sus miembros en los términos que actualmente establece la legislación vigente. En virtud de todo ello se termina suplicando que se dicte Sentencia denegando el amparo solicitado.

8. El día 26 de mayo de 1993 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones de la entidad recurrente, en el que se solicitó que se dieran por reproducidas las contenidas en el escrito de demanda.

9. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el día 25 de mayo de 1993, en el que, tras exponer que el objeto de este recurso de amparo coincide sustancialmente con el planteado en las cuestiones de inconstitucionalidad tramitadas con los números de registro 526/1991 y 571/1992, interesó, en aplicación de lo dispuesto en el art. 83 de la LOTC, la acumulación del presente recurso a las referidas cuestiones de inconstitucionalidad, toda vez que el resultado del amparo depende, fundamentalmente, de que se declaren o no conformes a la Constitución las normas legales dubitadas en aquellos procesos constitucionales. Finalmente, solicitó que se dictara Sentencia otorgando el amparo que se demanda por cuanto del proceso resulta la vulneración del art. 22 C.E.

10. El Letrado de la Generalidad de Cataluña formuló sus alegaciones mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el día 2 de junio de 1993. En él se argumenta que si bien en ninguno de los antecedentes legislativos sobre Cámaras Oficiales de Comercio se establece de manera expresa la adscripción obligatoria, ni tampoco en la Ley de 1993, sin embargo, resulta indudable el carácter obligatorio de la adscripción y así se desprende del art. 6.2, de esta última Ley, de las funciones asignadas a las Cámaras y de la regulación del recurso cameral permanente. Se señala en el escrito que tanto la normativa reguladora de las Cámaras como el propio Tribunal Supremo han sostenido la legalidad y validez de la adscripción obligatoria y como también lo habría hecho este Tribunal Constitucional en la STC 132/1989, cuya doctrina sería reiterada en la STC 139/1989. Mediante la exposición de la doctrina contenida en la primera de las citadas Sentencias, se quiere poner de manifiesto que las funciones asignadas a las Cámaras agrarias no justificaban, en aquel caso, la adscripción forzosa, marcando las diferencias entre ambas instituciones camerales. Por lo que se refiere a la Ley 3/1993, se afirma que las Corporaciones que en ella se regulan no son asimilables a las asociaciones contempladas en el art. 22 C.E., sino que se tratan de organismos de naturaleza predominantemente institucional, que se incardinan en el art. 52 C.E. No son pues, asociaciones que surjan del libre consentimiento e iniciativa de sus miembros, sino corporaciones producto de una voluntad externa que les asigna un fin determinado -en este caso, el poder público competente en la materia- con el objeto de defender unos intereses económicos, industriales, y comerciales de carácter general. La atribución a estas entidades del carácter de corporaciones de derecho público las transforma profundamente, al dotarlas de poder público y en este sentido, señalan los recurrentes, este Tribunal habría afirmado (STC 76/1983) que participan de la naturaleza propia de las administraciones. Por consiguiente, resulta erróneo aplicar a las Corporaciones los principios propios del derecho de asociación en su aspecto negativo, por cuanto no son sino personificaciones del derecho público aunque sigan conservando su originaria base privada. Además, la ubicación sistemática del precepto que regula los organismos profesionales (art. 52 C.E.) lleva a la conclusión de que estas entidades no disfrutan plenamente del ámbito de libertad de asociación inherente a otras variantes asociativas al quedar el Capítulo Tercero fuera de las previsiones del art. 53.1 C.E. En conclusión, las funciones de carácter jurídico-administrativo que la ley otorga en su artículo segundo a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, son perfectamente congruentes con los fines constitucionalmente justificados de configurarlas como órganos consultivos y de colaboración con las administraciones públicas. En razón de todo ello el legislador habría optado por una alternativa constitucionalmente legítima y la adscripción for zosa resultaría por entero acorde a los contenidos de la Constitución. Termina su alegato, suplicando de la Sala que dicte Sentencia por la que se deniegue el amparo solicitado.

11. Por providencia de fecha 14 de julio de 1994, se señaló el día 18 siguiente para la deliberación y fallo de esta Sentencia.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Unico. La cuestión planteada en el presente recurso de amparo ha sido recientemente resuelta por la STC 179/1994, en la que se declaró que el régimen de adscripción a la Cámaras de Comercio establecido por la base 4ª, apartado 4º de la ley de 29 de junio de 1911, resultaba contrario a la libertad fundamental de asociación reconocido en el art. 22.1 en relación con los arts. 1.1 y 10.1 C.E. por lo que, al hallarnos ante una situación susceptible de ser revisada con fundamento en la Sentencia citada, procede otorgar el amparo solicitado.

### F A L L O

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por las entidades recurrentes y, en consecuencia:

1º. Reconocer el derecho fundamental a la libertad de asociación reconocido en el art. 22.1 C.E.

2º. Anular las Sentencias de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núms. 759, 760 y 761, todas ellas de 13 de noviembre de 1992, así como las resoluciones administrativas de las que trae causa.

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

Madrid, a dieciocho de julio de mil novecientos noventa y cuatro.