

682

Sala Segunda. Sentencia 244/1991, de 16 de diciembre. Recurso de amparo 2.274/1989. Contra Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, dictada en recurso contencioso-administrativo. Supuesta vulneración del derecho de asociación en su vertiente negativa.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Rubio Llorente, Presidente; don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don José Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado,

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2.274/1989, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Domingo Lago Pato, en nombre y representación de don Francisco López Antonio, y asistido del Letrado don Aurelio Aranda Alcoéc, contra la Sentencia núm. 808 de 21 de octubre de 1989 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, dictada en el recurso contencioso-administrativo 580/1989. Han sido partes el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal, y Ponente, el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Juzgado de Guardia de los de Madrid el día 16 de noviembre de 1989, y registrado en este Tribunal Constitucional al día siguiente, don Domingo Lago Pato, Procurador de los Tribunales, y de don Francisco López Antonio, interpusieron recurso de amparo contra la Sentencia de 21 de octubre de 1989 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, dictada en el recurso contencioso-administrativo 580/1989, por vulneración de los derechos fundamentales de asociación y a la tutela judicial efectiva (arts. 22 y 24.1 C.E.).

2. - Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) Con fecha 29 de abril de 1989, quien ahora solicita amparo presentó un escrito dirigido a la Dirección General de la Policía en solicitud de que por ésta se procediera a cesarle en la situación de pertenencia obligatoria al Colegio de Huérfanos de la Dirección General de la Policía, así como a la Asociación Mutuo-Benéfica del extinto Cuerpo de Policía Nacional. Esa adscripción obligatoria es debida al hecho de la pertenencia del recurrente al extinto Cuerpo de Policía Nacional, con la consecuencia inmediata del descuento en las nóminas de sus haberes de las cuotas mensuales correspondientes al referido Colegio y Asociación Mutuo-Benéfica.

b) Ante el silencio de la Administración, se interpuso recurso por la vía de la Ley 62/1978, alegando que el mantenimiento de la pertenencia a dichas Entidades con carácter obligatorio era vulneratorio del derecho de asociación reconocido en el art. 22 C.E.

c) Por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 21 de octubre de 1989 se desestimó el recurso, dictándose posteriormente Auto de 7 de noviembre del mismo año aclaratorio de la Sentencia al haberse cometido un error de transcripción en la redacción de la misma.

La Sentencia ha considerado inadecuada la vía procesal instada de la Ley 62/1978.

d) El derecho a la no pertenencia con carácter obligatorio al Colegio de Huérfanos de la Dirección General de la Policía ya ha sido reconocido por la Sentencia de la Audiencia Territorial de Las Palmas de Gran Canaria de 16 de diciembre de 1988, siendo la doctrina de esa Sentencia de todo punto aplicable al caso de la pertenencia obligatoria a la Asociación Mutuo-Benéfica del extinto Cuerpo de la Policía Nacional, toda vez que los presupuestos de hecho son los mismos.

e) Afirma, asimismo, el recurrente, que otros compañeros funcionarios de policía han solicitado su baja en los referidos Colegio de Huérfanos y Asociación Mutuo-Benéfica y les ha sido concedida por la Administración sin ningún tipo de reparo, adjuntándose diversas fotocopias de las nóminas de uno de esos compañeros que así lo evidencian. Todo ello supone, pues, una clara vulneración del principio de igualdad ante la Ley (art. 14 C.E.).

3. En la fundamentación jurídica de la demanda se precisa que el recurso tiene por objeto la vulneración que el fallo de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón ha ocasionado de los derechos fundamentales de asociación (en su vertiente negativa) al denegarse lo solicitado y de acceso a la tutela judicial efectiva.

a) Tras destacarse la doble vertiente, positiva y negativa, del derecho de asociación que reconoce el art. 22 C.E., se relata que la

obligación impuesta en los arts. 5 y 6 de la Orden del Ministerio de Gobernación de 5 de abril de 1976 (Reglamento del Colegio de Huérfanos de la Dirección General de Seguridad) de contribuir con el 0,5 por 100 del importe íntegro de sueldo, trienios y pagas extraordinarias, en concepto de cuota mensual a dicho Colegio, al que pertenecen obligatoriamente todos los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, ha de ser considerada no ajustada a Derecho, al suponer una prestación patrimonial que se impone sin contar con habilitación legal que la sustente y sin que a ello pueda oponerse el hecho de tratarse de una normativa anterior a la vigencia de la Constitución. Ni la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, ni con anterioridad al Real Decreto-ley 9/1984, de 11 de julio, sobre retribuciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, hacen referencia a las discutidas cuotas del Colegio de Huérfanos, por lo que, a la luz del art. 31.3 C.E., hay que plantearse la vulneración de dicho precepto constitucional y, más genéricamente, la del principio de legalidad proclamado en la Constitución (art. 9.3). Por ello, ha de ser declarada la nulidad de la obligación impuesta al recurrente por vía reglamentaria de contribuir con el 0,5 por 100 del importe íntegro del sueldo, trienios y pagas extraordinarias en concepto de cuota mensual del Colegio de Huérfanos de la Dirección General de la Policía, por ser una prestación patrimonial que se impone al recurrente sin contar con habilitación legal que la sustente y sin que pueda oponerse a ello el hecho de tratarse de una normativa anterior a la vigencia de la Constitución.

b) De otra parte, la cuestión no quedaría definitivamente resuelta si no se revisa la causa de donde surge dicha prestación patrimonial. Causa que no es otra que la pertenencia obligatoria al mencionado Colegio de Huérfanos. Pertenencia que no viene, además, impuesta por ninguna norma con rango de Ley.

Se vulnera de este modo el art. 22 C.E., que también comprende el derecho a no asociarse, de manera que, con cita de la doctrina de las Sentencias 5/1981 y 218/1988, concluye la demanda suplicando de este Tribunal Constitucional dicte Sentencia otorgando el amparo y reconociendo el derecho del recurrente a no pertenecer con carácter obligatorio al Colegio de Huérfanos de la Dirección General de la Policía Nacional y a la Asociación Mutuo-Benéfica del extinto Cuerpo de la Policía Nacional, así como reconociendo también el derecho que el recurrente tenía a obtener la reposición de sus derechos constitucionales en el recurso que planteó ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, otorgándole la tutela judicial efectiva del art. 24.1 C.E.

4. Tras la apertura del trámite de admisión, la Sección acordó, por providencia de 12 de marzo de 1990, la admisión a trámite de la demanda, solicitar del órgano judicial la remisión de las actuaciones y la citación de quienes hubieran sido parte en el procedimiento.

Por providencia de 30 de abril de 1990 se acordó tener por personado al Abogado del Estado, acusar recibo de las actuaciones recibidas, y dar vista de las mismas al recurrente, al Abogado del Estado y al Ministerio Fiscal para la formulación de alegaciones.

5. En su escrito de alegaciones la representación del solicitante de amparo reitera que la esencia del presente recurso de amparo es el trato discriminatorio sufrido por parte de determinados funcionarios de policía originado por la afinidad existente entre las Mutualidades y las Asociaciones, reconociéndose ciertas Mutualidades al amparo de la legislación de Asociaciones pero incluyendo cláusulas en los Estatutos inadmisibles en una Asociación como es la pertenencia forzosa. El recurso de amparo tiene una triple vertiente, la vulneración del derecho a la asociación en sentido negativo, la ausencia de tutela judicial efectiva al no reconocerse esa vulneración, y el principio de igualdad ante la ley porque ya existe un criterio jurisprudencial establecido por la Sentencia de la Audiencia Territorial de Las Palmas de Gran Canaria, y porque además otros Policías, provenientes del antiguo Cuerpo Superior de Policía, o los que ingresaron después de 1986 no tienen obligación alguna de formar parte de la Asociación Mutuo-Benéfica del Cuerpo de Policía Nacional, remitiéndose además a las alegaciones contenidas en la demanda.

6. El Abogado del Estado, en su escrito de alegaciones, precisa, en primer lugar, que no son susceptibles de amparo los arts. 9.3 y 31.3 C.E. y que la desigualdad en la aplicación de la Ley no se puso de manifiesto por el recurrente de amparo en el recurso contencioso-administrativo, aparte de que la Sentencia de la Audiencia Territorial de las Palmas de Gran Canaria no puede ser término de comparación válido para una desigualdad en la aplicación de la Ley. Por lo que el análisis ha de centrarse en la presunta violación de los arts. 22 y 24.1 C.E.

En cuanto al derecho de asociación, tras examinarse las normas preconstitucionales que crean el Colegio de Huérfanos de la Dirección General de la Policía y la Asociación Mutuo-Benéfica del Cuerpo de Policía Nacional, se afirma que las instituciones consideradas tienen el carácter de Mutualidad de funcionarios policiales, integradas en el régimen especial de Seguridad Social de los funcionarios civiles del Estado, y por ello no resulta aplicable la libertad de asociación del art. 22 C.E. Existe suficiente apoyo normativo para sostener la vigencia de la asociación mutua sin perjuicio de que pueda integrarse en un

futuro en la MUFACE, sin que sea viable el fin de la Institución sin imponer la pertenencia obligatoria a la misma. Es doctrina mantenida por ese Tribunal (Sentencias 67/1985, fundamento jurídico 3.º, 89/1990, fundamento jurídico 7.º, y 139/1989, fundamento jurídico 2.º) que la integración forzosa en una Agrupación de base asociativa ha de venir determinada tanto por la relevancia del fin que persigue y por la imposibilidad o, al menos dificultad de obtener tal fin, sin recurrir a la adscripción forzada. Por ello la obligatoriedad de la pertenencia a la Asociación y al Colegio no viola el art. 22 C.E. Aparte de ello no se acredita por el recurrente que se le obligue a satisfacer cuota alguna obligatoria a la Asociación.

Tampoco ha existido infracción del art. 24.1 C.E., pues el órgano judicial ha dado una respuesta motivada y fundada en derecho, conforme con los hechos, con las pretensiones deducidas y el debate procesal habido, y el Auto que resuelve el recurso de aclaración subsanó los errores materiales sufridos en su redacción, sin que pueda afirmarse que una Sentencia por ser desestimativa de las pretensiones del actor infrinja el art. 24.1 C.E.

El ámbito de los derechos y libertades cuya violación permite la utilización del cauce procesal regulado en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, está claramente acotado por la Disposición transitoria segunda de la LOTC. La invocación de la infracción de cualquier otro derecho constitucional debe hacerse valer en el procedimiento contencioso-administrativo ordinario.

7. El Ministerio Fiscal, en su escrito de alegaciones, afirma que el distinto trato recibido por el recurrente frente a los actores en pleito similar ante la Audiencia Territorial de Las Palmas de Gran Canaria debería haber dado lugar a la formulación del recurso de revisión previsto para tales situaciones por el art. 102 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Al no haberlo hecho así no cabe el estudio de este motivo dado el carácter subsidiario y último de este recurso de amparo.

La falta de tutela judicial se comprendería si se tratara de una Sentencia de inadmisión, pero no ante una Sentencia que entra a conocer del fondo y razona los motivos de la desestimación del recurso. Existe una mera discrepancia del recurrente que tampoco puede ser revisada en amparo.

En cuanto a la alegada quiebra del art. 22 C.E., la Sentencia del Tribunal Superior distingue los casos de ejercicio puro del derecho de asociación y de aquellos otros como la protección social en forma mutual, fenómeno distinto al regulado expresamente en el art. 22 del texto constitucional. No puede hablarse aquí de libertad negativa de asociación, pues juegan otros factores de naturaleza económica, siendo aplicable al caso la doctrina sentada en la STC 67/1985.

8. Por escrito de 12 de abril de 1991 el solicitante de amparo adjunta documento de la Fundación de Huérfanos del Cuerpo General de la Policía en que se expone el paso de la cuota de obligatoria a voluntaria, salvo manifestación expresa en contra. Por providencia de 25 de abril de 1991, la Sección acordó dar traslado de dicho escrito al Abogado del Estado, al Ministerio Fiscal y al propio recurrente para formular alegaciones sobre la posible existencia de objeto en el presente recurso de amparo. El solicitante de amparo manifiesta que el recurso de amparo no ha perdido objeto, primero porque subsiste la pertenencia obligatoria a la Asociación Mutuo-Benéfica, y, por otro lado, porque subsiste la cuestión del derecho del recurrente a no pertenecer al Colegio de Huérfanos, y por ello a que se devuelvan las cantidades descontadas de sus haberes. El Abogado del Estado entiende que, habiendo desaparecido el Colegio de Huérfanos resulta inútil cualquier declaración sobre la pertenencia obligatoria al mismo, al igual que respecto a la Asociación Mutuo-Benéfica del Cuerpo de la Policía Nacional. El Ministerio Fiscal entiende que el establecimiento de un sistema de cuotas voluntario ha venido a dejar sin objeto el presente recurso de amparo.

9. Por providencia de 26 de septiembre de 1991, se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 16 de diciembre de 1991.

II. Fundamentos jurídicos

1. La demanda fundamentalmente denuncia la vulneración del derecho de libertad de asociación del art. 22 C.E., en su vertiente negativa de derecho a no asociarse, resultante de la denegación de baja y consecuente pertenencia obligatoria del solicitante de amparo, por su condición de miembro del extinto Cuerpo de Policía Nacional, al Colegio de Huérfanos de la Dirección General de la Policía y a la Asociación Mutuo-Benéfica del Cuerpo de Policía Nacional. Además se invoca la vulneración de otros preceptos constitucionales, pero ello puede ser rechazado de antemano, sin requerir un análisis en profundidad, en unos casos por razones formales y en otros por su manifiesta inconsistencia.

Desde luego, quedan al margen de esta específica vía del recurso de amparo, a tenor de lo dispuesto en el art. 50.1 b) de la LOTC, las infracciones denunciadas del principio de legalidad (art. 9.3 C.E.) y la de reserva de Ley Tributaria del art. 31.3 C.E., por no tratarse de derechos fundamentales tutelables en amparo.

No se ha cumplido la exigencia que impone el art. 44.1 c) LOTC en relación a la alegación de la vulneración del principio de igualdad, tanto en relación a otros compañeros que hubieran obtenido la baja que a él le fue denegada, o en relación a otros funcionarios de la Policía procedentes de otros Cuerpos, para los que no está prevista la pertenencia obligatoria a dichas Entidades. Ni en el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo ni en la demanda formalizadora de dicho recurso se realizó esa alegación, dando ocasión al Tribunal cuya Sentencia se recurre a subsanar la lesión constitucional y resolver lo procedente. Por ello ha de darse la razón al Abogado del Estado de que faltan las condiciones de procedibilidad en relación con esta alegación.

En cuanto a la desigualdad en la aplicación de la ley, por existir una Sentencia de la Audiencia Territorial de Las Palmas de Gran Canaria, que reconoce el derecho a la no pertenencia con carácter obligatorio al Colegio de Huérfanos de la Dirección General de la Policía, ha de tenerse en cuenta que el art. 102 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ha previsto el recurso extraordinario de revisión para el caso de que las Salas de lo Contencioso-Administrativo hubieran dictado resoluciones contrarias entre sí, de modo que en relación con este motivo la demanda incurre, como señala el Ministerio Fiscal, en el defecto insubsanable de la falta de agotamiento de todos los recursos utilizables dentro de la vía judicial que exige el art. 44.1 a) de la LOTC. En todo caso, se trata de una alegación manifiestamente inconsistente, pues es doctrina reiterada de este Tribunal que no cabe invocar el derecho a la igualdad en la aplicación de la Ley, que excluye que un órgano judicial se aparte del criterio precedente sin motivación o fundamentación razonable y suficiente, aportando como término de comparación resoluciones de otros órganos judiciales, pues la falta de identidad del órgano judicial hace quebrar una de las condiciones exigidas para entender infringido el art. 14 C.E. (SSTC 12/1988, fundamento jurídico 4.º y 63/1988, fundamento jurídico 2.º).

También resulta manifiestamente inconsistente, por último, la alegación de vulneración del art. 24.1 C.E., basada en «no haber obtenido la tutela judicial efectiva en cuanto al derecho fundamental vulnerado, esto es, el derecho de asociación», pues supone confundir el derecho a la tutela judicial con el de la obtención de la pretensión sustantiva. La Sentencia impugnada proporciona una respuesta motivada y fundada en derecho, aunque desestimativa de la pretensión deducida, que satisface adecuadamente la tutela judicial pretendida por el recurrente. Como reiteradamente ha afirmado este Tribunal, el derecho a la tutela judicial efectiva no puede confundirse con el derecho a que las decisiones de los Tribunales sean satisfactorias para los litigantes o acordes con deseos de éstos y sus aspiraciones, sin que corresponda a este Tribunal enjuiciar la aplicación de las normas legales sustantivas realizadas por la jurisdicción ordinaria, salvo que esté implicado, como ocurre en este caso, otro derecho fundamental (STC 50/1984, fundamento jurídico 3.º). Está así fuera de cuestión el derecho a la tutela judicial efectiva, y hemos de reducir nuestro análisis a la posible violación del derecho reconocido en el art. 22 C.E.

2. Por tanto, el objeto de la demanda de amparo se circunscribe a examinar si la negativa de la Administración a dar de baja al recurrente en las entidades a las que, por imperativo reglamentario, pertenece en atención a su condición funcional, vulnera el derecho de asociación del art. 22 C.E. en su vertiente negativa.

Aunque el art. 22 C.E. no se refiere expresamente a la dimensión o manifestación negativa de la libertad de asociación, la jurisprudencia constitucional no ha dudado en proclamar que la no obligatoriedad de asociarse es correlativa al derecho mismo de asociación, puesto que en realidad el derecho de asociación, configurado como una de las libertades públicas capitales de la persona, al asentarse justamente como presupuesto en la libertad, viene a garantizar un ámbito de autonomía personal, y por tanto también el ejercicio con pleno poder de autodeterminación de las facultades que componen esa específica manifestación de la libertad, de modo que esa libertad quedaría incompleta si sólo se entendiera en su aspecto positivo. En una de sus primeras Sentencias este Tribunal afirmó que «el derecho de asociación reconocido por nuestra C.E. en su art. 22.1 comprende no sólo en su forma positiva el derecho a asociarse, sino también en su faceta negativa el derecho de no asociarse» (STC 5/1981, fundamento jurídico 19).

Con posterioridad se han pronunciado también sobre esta faceta negativa del derecho de no asociarse, entre otras, las SSTC 45/1982, 67/1985, 89/1989, 131/1989, 132/1989 y 183/1989. No obstante, en estas Sentencias relativas a específicas modalidades asociativas de carácter asociativo o corporativo se ha planteado como cuestión central si la libertad negativa de asociación, como facultad derivada del pleno reconocimiento de la libertad de asociación, alcanza sólo a las asociaciones voluntarias de carácter privado, o incluye también a otras estructuras organizativas que, aun no siendo resultado de ningún pacto asociativo, sino de una decisión de los poderes públicos, determinan una unión estable y permanente de personas para la prosecución de fines de carácter público fijados por el poder público, puesto que «el derecho de asociación reconocido en el art. 22 no comprende el de constituir asociaciones cuyo objeto sea el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a un sector de la vida social» (STC 67/1985, fundamento jurídico 2.º b).

La libertad de no asociarse es así una garantía adicional frente al peligro del dominio por el Estado de las fuerzas sociales a través de la creación de corporaciones o asociaciones coactivas que dispusieron del monopolio de una determinada actividad social. Pero a su vez no se puede negar al Estado social y democrático de Derecho una intervención en sectores de la vida social, también a través de la creación de entes con estructura asociativa cuando ello sea necesario para la consecución de determinados fines públicos, de relevancia constitucional que justifiquen esa limitación de la libre decisión de los privados. Del principio del pluralismo que inspira nuestro sistema constitucional, y que supone la más completa movilidad, autodeterminación y competición de los sujetos sociales, deriva la existencia de importantes límites constitucionales a las formas de asociacionismo obligatorio, que han de ser consideradas como excepcionales, y sólo posibles «siempre que se justifique su procedencia en cada caso por razones acreditativas de que constituye una medida necesaria para la consecución de fines públicos, y con los límites necesarios para que ello no suponga una asunción (ni incidencia contraria a la Constitución) de los derechos fundamentales de los ciudadanos» (STC 67/1985, fundamento jurídico 2.º b). Utilizando este criterio restrictivo, la jurisprudencia constitucional ha admitido la legitimidad, a efectos del art. 22 C.E., de ciertas agrupaciones de carácter público que han impuesto determinadas obligaciones a los agrupados, ya sea de carácter meramente económico (STC 45/1982), ya sea de pertenencia obligatoria en sentido estricto (SSTC 67/1985, 89/1989 y 131/1989).

Como hemos dicho en la STC 132/1989, estas agrupaciones de tipo corporativo y de creación legal, pese a contar con una «base asociativa» no pueden incardinarse sin profundas modulaciones en el ámbito del art. 22 C.E., aunque ello no supone que no existan límites al legislador a la hora de configurar el régimen jurídico de estas agrupaciones públicas, ya que sería contrario al ordenamiento constitucional la creación de este tipo de entes que supusieran una indebida restricción del ámbito de la libertad de asociación y del juego del pluralismo social. Ello implica, en la vertiente negativa del derecho de asociación, que la adscripción obligatoria ha de ser considerada como un tratamiento excepcional respecto del principio de libertad, que debe encontrar suficiente justificación bien en disposiciones constitucionales, bien, a falta de ellas, en las características de los fines de interés público que persigan y cuya consecución la Constitución encomienda a los poderes públicos. La afiliación forzosa ha de contar con una base directa o indirecta en los mandatos constitucionales, de forma que esa limitación de la libertad del individuo «sólo será admisible cuando venga determinada tanto por la relevancia del fin público que se persigue, como por la imposibilidad o al menos dificultad de obtener tal fin, sin recurrir a la adscripción forzada a un ente corporativo» (fundamento jurídico 7.º).

Resulta necesario, en consecuencia, para que sea constitucionalmente admisible esa pertenencia obligatoria a una entidad de carácter asociativo, que sea necesaria para asegurar la consecución y tutela de determinados fines públicos, constitucionalmente relevantes, siempre que ello no viole al mismo tiempo un derecho o principio constitucionalmente garantizado (por ejemplo, la libertad ideológica o religiosa del art. 16.1 C.E.). Para responder a la denunciada violación de la lesión del derecho negativo de asociación, hemos de examinar, en consecuencia, si las dos entidades de referencia pueden ser calificadas jurídicamente como entidades de carácter asociativo, y si, de ser así, la pertenencia obligatoria a las mismas puede justificarse constitucionalmente por la relevancia constitucional del fin público que se persigue, y por la imposibilidad o especial dificultad de obtener tal fin sin la adscripción forzosa que en la demanda se impugna.

3. En la demanda se cuestiona la pertenencia obligatoria a dos entidades, un Colegio de Huérfanos y una Asociación Mutuo-Benéfica, que tienen una función, estructura y naturaleza sustancialmente distintas, lo que exige un tratamiento diferenciado de una y otra.

En relación con el Colegio de Huérfanos de la Dirección General de la Policía, tras la admisión de la demanda ha visto modificado su régimen jurídico pasando a configurarse como Fundación «Huérfanos del Cuerpo Nacional de Policía» que ha cambiado el sistema de contribución de cuotas obligatorias, sustituyéndolo por un sistema de cuotas voluntarias. Tiene razón el solicitante de amparo cuando afirma, en contra del parecer del Ministerio Fiscal y del Abogado del Estado, que esta modificación no ha hecho perder objeto a su demanda, ni siquiera parcialmente, en cuanto que subsiste el problema de si, en relación con el Colegio de Huérfanos en su régimen precedente, el derecho negativo de asociación del art. 22 C.E. le confería al recurrente el derecho de obtener la baja en dicho Colegio, y, consecuentemente, a que se le devolvieran las cantidades ingresadas desde el momento de iniciar la reclamación en la vía administrativa.

El Colegio de Huérfanos de la Dirección General de la Policía tiene su origen en el Real Decreto de 14 de junio de 1921 que lo creó, y en la Orden del Ministerio de Gobernación de 9 de marzo de 1922 que estableció su Reglamento regulador y previó dentro de sus recursos una cuota a satisfacer por todos los funcionarios de los Cuerpos de Vigilancia y Seguridad del Ministerio de Gobernación. El examen de estas disposiciones permite comprobar que tal Colegio es una institución pública, creada por una disposición administrativa, con un objeto

benéfico social específico, atender, como centro educativo, a la educación e instrucción de hijos de funcionarios, en principio en régimen de internado, estableciéndose un orden de preferencia para el ingreso en el Colegio de los hijos de funcionarios, con especial preferencia para los huérfanos. En contrapartida con estos eventuales beneficios, se impone a los funcionarios el pago obligatorio de determinadas cuotas. Ni formal ni materialmente ese Colegio se constituyó como una asociación, o sea, como una organización estable de varias personas para la gestión de interés común sobre una base consensual, ni tampoco la modificación que del Reglamento de ese Colegio, aprobado por Orden del Ministerio de Gobernación de 5 de abril de 1976, pese a la caracterización de los funcionarios cotizantes como «socios de número, con carácter obligatorio», permite hablar en relación con esta institución de una entidad de carácter asociativo.

La pertenencia obligatoria a que se refiere el art. 5 a) de dicho Reglamento no puede ser considerada como la integración forzosa en una entidad de carácter asociativo, sino la colaboración forzosa como cotizante, y al mismo tiempo como eventual causante de beneficios, en una obra asistencial calificada expresamente como «institución benéfica de carácter particular». Falta, pues, la necesaria premisa fáctica de la pretensión actora, por no tratarse de una asociación, por lo que desde la perspectiva del art. 22 C.E. ha de excluirse que el rechazo de su petición de que se le reconociera el derecho a no contribuir con el 0,5 por 100 del importe íntegro de su sueldo, trienios y pagas extraordinarias, en concepto de cuota mensual a dicho Colegio de Huérfanos, haya desconocido su derecho fundamental a la libertad de asociación en la vertiente negativa.

Ello se evidencia además si se tiene en cuenta la línea de razonamiento del recurrente al afirmar, con referencia a los arts. 9.3 y 31.3 C.E., que la cuota mensual del Colegio de Huérfanos es «una prestación patrimonial que se impone al recurrente, sin contar con habilitación legal que la sustente», lo que supone reconocer que lo que se trata de eludir no es la pertenencia forzosa a una agrupación, a un régimen organizado de una voluntad colectiva, con vistas a un fin común, y que la invocación del derecho de asociación es sólo un apoyo complementario a su pretensión principal de liberarse de una carga económica, sin que se haya aportado ningún elemento que permita entender que el abono de dicha cuota haya venido acompañado de otras obligaciones de carácter asociativo o corporativo. En este sentido ha de recordarse que este Tribunal ha afirmado que la cuestión de la asociación forzosa no se plantea en relación con una obligación de pago de una cuota obligatoria (STC 45/1982, fundamento jurídico 3.º), y que la obligación de asumir ciertas cargas económicas «ninguna relación guarda con el derecho constitucional de asociación» (STC 183/1989, fundamento jurídico 3.º).

Ha de excluirse, en consecuencia, que la obligación de contribuir al Colegio de Huérfanos de la Dirección General de Seguridad haya lesionado el derecho constitucional de asociación del solicitante de amparo y consecuentemente que la libertad negativa de asociación implique un derecho a obtener la devolución de las cantidades ingresadas por tal concepto desde el momento de iniciar la reclamación.

4. En cuanto a la Asociación Mutuo-Benéfica del Extinguido Cuerpo de Policía Nacional, también tiene su origen en el Real Decreto de 14 de junio de 1921 que creó la Asociación de Socorros Mutuos de los Cuerpos de Vigilancia y Seguridad en el Ministerio de Gobernación, que quedó incorporada por el art. 16 del Decreto-ley de 19 de enero de 1951 a la Asociación Mutuo-Benéfica del Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico, constituida al amparo de la Ley de 6 de diciembre de 1941 y de su Reglamento, como Mutualidad de Previsión Social, con objeto de asegurar los beneficios de la previsión social «a los asociados y sus familias», y calificado por su Reglamento (Decreto de 18 de enero de 1957) como «organismo de auxilio y previsión». El Decreto-ley que la crea estableció la integración en la Asociación Mutuo, con carácter obligatorio, a todos los destinados en las Fuerzas de la Policía Armada, que son al mismo tiempo los que podrán causar las prestaciones en forma de pensiones, socorros y auxilios, a cargo de la Mutualidad, que regula el Reglamento de la Asociación Mutuo. El Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa de 1975, dentro de los beneficios complementarios del sistema de Seguridad Social ha previsto la entrega de socorros, pensiones complementarias y otros beneficios de protección social «concedidos mediante la Asociación Mutuo-Benéfica del Cuerpo».

La Asociación Mutuo desde su creación es pues una entidad de previsión social, que tiene la finalidad de conceder prestaciones económicas, y su régimen jurídico se encuentra hoy establecido en los Estatutos aprobados en 1987 para ajustarlos a lo que determina la Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre Ordenación del Seguro Privado y el Reglamento de entidades de previsión social, aprobado por Real Decreto 2615/1985, de 4 de diciembre (por lo que no es cierto, en contra de lo que afirma el recurrente, que se encuentre reconocida al amparo de la legislación de asociaciones). Formal y materialmente es una entidad creada por el poder público con una finalidad y unas funciones de previsión social, aunque dotada de una estructura mutualista y asociativa. La legitimidad constitucional del carácter forzoso de la integración en esa asociación depende de si la Mutua asegura la consecución y tutela de fines públicos constitucionalmente relevantes,

que no podrían obtenerse sin recurrir a la afiliación forzosa a la Mutualidad.

En este sentido ha de aceptarse la detallada argumentación que hace la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón aquí impugnada, que, partiendo de la doctrina constitucional de la excepcionalidad de este tipo de adscripción obligatoria que sólo se justifica cuando sea necesaria para la consecución de bienes públicos y cuya obligatoriedad las aparta o desgaja de las previstas en el art. 22 C.E., desestimó el recurso contencioso-administrativo por estimar que la Asociación Mutuo-Beneficente cumple un fin público al asegurar un sistema especial de protección social para el recurrente, por lo que no nos encontraríamos ante la típica asociación del art. 22 C.E. «sino ante una forma de mutualismo que es una de las bases sobre las que se orienta la cobertura social».

No debe olvidarse además que con efectos de 1 de febrero de 1986 han quedado incorporados al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, con baja simultánea en el Régimen Especial de las Fuerzas Armadas, los miembros del Cuerpo de la Policía Nacional, y aquel régimen especial de los funcionarios civiles está integrado, entre otros mecanismos, por el mutualismo administrativo, tanto por la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado, como por otras Mutualidades de carácter obligatorio para las que se prevé un procedimiento de integración voluntaria en MUFACE.

La cuestionada afiliación obligatoria a la Asociación Mutuo-Beneficente, y el correspondiente deber de cotización a la misma, aseguran una finalidad pública, cumpliendo objetivos constitucionalmente impuestos a los poderes públicos (arts. 41 y 50 C.E.), cuya persecución no puede dejarse a la asociación espontánea de los interesados, y que trasciende de la esfera en que opera el libre fenómeno asociativo de los privados. Este régimen de protección o aseguramiento social encuentra un

instrumento adecuado en esta estructura mutualista, con el consecuente reparto mutuo de los correspondientes riesgos sociales, y para lo que resulta necesario la obligación de inscripción y el consecuente deber de cotización, sin cuya prestación patrimonial no podría conseguirse el cumplimiento del fin de protección social perseguido. Esa pertenencia obligatoria, y la cuota correspondiente, es el instrumento necesario e imprescindible para el cumplimiento del fin público constitucionalmente relevante que se quiere perseguir mediante la creación de la asociación mutuo-beneficente, y ha de considerarse constitucionalmente justificada, de acuerdo a la doctrina de este Tribunal (SSTC 67/1985, fundamento jurídico 3.º; 89/1989, fundamento jurídico 7.º, y 139/1989, fundamento jurídico 2.º) la pertenencia obligatoria que el demandante cuestiona. Ello implica que la misma no vulnera el derecho a la libertad negativa de asociación reconocido en el art. 22.1 C.E., por lo que la demanda de amparo ha de ser desestimada.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de amparo.

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

Dada en Madrid, a dieciséis de diciembre de mil novecientos noventa y uno.—Francisco Rubio Llorente.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Firmados y rubricados.

683

Pleno. Sentencia 245/1991, de 16 de diciembre. Recurso de amparo 1.005/1990. Caso Bultó. Ejecución de Sentencia pronunciada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Vulneración del derecho de los recurrentes a un proceso público con todas las garantías. Votos particulares.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, don Francisco Rubio Llorente, Vicepresidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicent Gimeno Sendra y don José Gabaldón López, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.005/90, promovido por don Francesc Xavier Barberá Chamorro, don Antoni Messeguer Más y don Ferrán Jabardo García, representados por el Procurador de los Tribunales don Juan Miguel Sánchez Masa, y asistidos por el Letrado don Simeón Miguel Roé, contra la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de abril de 1990. Ha comparecido don Manuel Bultó Font, representado por el Procurador don José Granados Weil y asistido por el Letrado don Carlos Pena, y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 17 de abril de 1990 se presentó en el Registro de este Tribunal por el Procurador de los Tribunales don Juan Miguel Sánchez Masa, en nombre y representación de don Francesc Xavier Barberá, don Antoni Messeguer Más y don Ferrán Jabardo García, demanda de amparo contra la Sentencia dictada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo de fecha 4 de abril de 1990, por contradicción al derecho a un juicio justo, a la tutela judicial efectiva, a un proceso público con todas las garantías y a la presunción de inocencia, todos ellos contenidos en el art. 24.2 C.E. Se insta, además, la suspensión de la ejecución de la Sentencia impugnada.

2. La demanda se basa en los siguientes hechos:

a) La Audiencia Nacional, por Sentencia de 15 de enero de 1982, condenó al recurrente señor Barberá a treinta años de reclusión mayor por un delito de asesinato, a seis años y un día por otro de tenencia ilícita de armas, a tres meses de arresto mayor y a 30.000 pesetas de multa por utilización de nombre supuesto; igualmente condenó a las dos primeras penas al señor Messeguer; con cambio de la imputación de

tenencia de armas por la de explosivos, y al señor Jabardo a doce años y un día por complicidad en el delito de asesinato y a otros dos procesados no recurrentes por la colaboración con banda armada.

b) Recurrida en casación la Sentencia, el Tribunal Supremo la confirmó por otra suya de 27 de diciembre de 1982, salvo en relación al señor Jabardo, quien fue condenado por el delito de colaboración con banda armada, viendo reducida su pena a seis años de prisión menor.

c) Contra esta resolución se dedujo demanda de amparo constitucional en que se solicitó la nulidad de las Sentencias de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo por entenderlas contrarias al derecho a la igualdad ante la Ley, por la no aplicación de la Ley de Amnistía, a la información y asistencia de Letrado desde el momento de la detención, a la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales y a la presunción de inocencia. La demanda fue inadmitida a trámite por ATC 173/1983, por no haberse invocado la indefensión en el momento procesal oportuno, y por falta de contenido constitucional en cuanto a la vulneración de la presunción de inocencia, dada la existencia de actividad probatoria en el presente caso, del derecho a la igualdad, al no existir término adecuado de comparación sobre el que fundar el carácter discriminatorio de la aplicación de la amnistía efectuada en el presente caso, y del derecho a la tutela judicial efectiva al haberse obtenido una resolución fundada en Derecho.

d) Los ahora recurrentes formularon demanda ante la Comisión Europea de Derechos Humanos el 22 de julio de 1983, alegando diversas violaciones de sus derechos fundamentales en el proceso penal seguido contra ellos.

e) Planteada la demanda el 12 de diciembre de 1986 ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH), éste, por Sentencia de 6 de diciembre de 1988, declaró que se había violado el art. 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y que, en cambio, no se observaba violación del apartado 2 del mismo precepto; en cuanto al art. 50 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el TEDH afirmó que la cuestión no se encontraba en estado de ser fallada, reservado para un proceso posterior, caso de no llegarse a un acuerdo entre los demandantes y el reino de España, el establecimiento de la cuestión.

f) De los tres recurrentes, sólo el señor Jabardo ha extinguido su responsabilidad por licenciamiento el 6 de septiembre de 1984.

g) Instada la demanda de nulidad contra la Sentencia condenatoria de la Audiencia Nacional, se abrió el preceptivo trámite, no acordándose de inmediato la suspensión de la ejecución de la misma. Dado traslado al Ministerio Fiscal y a la acusación particular, ambos se opusieron a la nulidad interesada.

h) La Audiencia Nacional, por Auto de 29 de junio de 1989, si bien no consideraba desprovista de fundamento la petición de los recurrentes al amparo de las normas constitucionales que introducen el Derecho internacional aplicable al caso en el ordenamiento español, y pese a acordar la suspensión de la ejecución de la condena, entendió que el