

## **STC 133/2006, de 27 de abril de 2006**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

### **EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3974-2002, interpuesto por el Letrado del Parlamento de Cataluña contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación. Han comparecido el Abogado del Estado y el Letrado de las Cortes Generales, en nombre del Senado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 26 de junio de 2002, el Letrado del Parlamento de Cataluña, actuando en nombre y representación de la Cámara, en virtud de los Acuerdos del Pleno y de la Mesa de 13 y 18 de junio de 2002, respectivamente, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la disposición final primera, apartado segundo de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, en tanto que declara aplicables directamente a todo el Estado los siguiente preceptos: art. 7.1 h) desde “su composición, reglas y procedimientos” hasta el final; art. 7.1 i) y j), en la cita hecha al “patrimonio inicial”; art. 8.2 y 3; del art. 11.2 el inciso final donde se dice “y con las disposiciones reglamentarias que se dicten para la aplicación de la misma”; art. 28.1 f) y 2 c); del art. 30.1 el inciso “en todo caso” y el apartado segundo de la disposición transitoria primera. Asimismo, se impugna el inciso “a efectos de aplicar los beneficios establecidos en sus respectivos ordenamientos jurídicos” del art. 36 de la mencionada Ley Orgánica.

Sucintamente expuestas, éstas son las razones que se aducen en la demanda en defensa de la pretensión anulatoria deducida:

a) El escrito de demanda se abre con unas “consideraciones de carácter general”, en las que se hace hincapié en la voluntad codificadora de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación (en adelante, LODA), pues, según su exposición de motivos, con ella se persigue establecer un régimen mínimo y de carácter general, que abarca todos los aspectos relacionados con el derecho de asociación y al cual deben ajustarse todas las asociaciones sin afán de lucro, que no estén contempladas en la legislación especial.

Bajo la rúbrica “carácter de la ley”, en la disposición final primera se enumeran los preceptos que tienen carácter orgánico, al desarrollar el derecho fundamental de

asociación del art. 22 CE; los que son de directa aplicación al amparo del art. 149.1.1 CE; aquéllos que constituyen legislación procesal en virtud del art. 149.1.6 CE; los que se dictan en ejercicio de la competencia estatal sobre hacienda general y deuda del Estado (art. 149.1.14 CE) y, finalmente, los preceptos aplicables únicamente a las asociaciones de ámbito estatal. En opinión del representante del Parlamento de Cataluña, “el legislador estatal ha excedido su título competencial” en esta disposición final primera al establecer la aplicabilidad directa de normas que no constituyen un “requisito mínimo indispensable en orden a asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de asociación”, invadiendo, en los preceptos concretamente impugnados, la competencia asumida por la Generalidad de Cataluña *ex art. 9.24 EAC*.

b) Seguidamente se examina la articulación de las competencias del Estado y de la Generalidad de Cataluña en materia de asociaciones, sobre la premisa de que el art. 149.1 CE no contiene una atribución expresa de competencias a favor del Estado en este ámbito material, “lo que implica que se trata de una competencia que puede corresponder a las comunidades autónomas, de acuerdo con lo que establezcan sus estatutos (artículo 149.3 CE)”. Éste es el caso de Cataluña, que ha asumido competencia exclusiva sobre “asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistenciales y similares, que ejerzan principalmente sus funciones en Cataluña” (art. 9.24 EAC). Para el Letrado parlamentario, la definición del ámbito de aplicación de la Ley 7/1997, de 18 de junio, de asociaciones de Cataluña, contenida en su art. 1.2, se acomoda perfectamente a lo dispuesto en este precepto estatutario, al tiempo que “añade al criterio estatutario de desarrollo de funciones, el requisito de que las asociaciones tengan el domicilio establecido en el territorio de Cataluña, y excluye de su ámbito las que estén sometidas a alguna normativa específica que establezca la inscripción de la asociación en un registro especial”.

Con respecto a las asociaciones comprendidas en el título competencial autonómico, se invoca la doctrina establecida en la STC 173/1998, de 23 de julio, FFJJ 3 y 5, pero se recuerda igualmente que el carácter exclusivo de esta competencia no es óbice para afirmar que, según ha establecido este Tribunal Constitucional, su ejercicio se encuentra condicionado por una serie de preceptos constitucionales.

Es el caso del art. 81 CE, donde se encuentra una reserva de ley orgánica para el desarrollo directo de los elementos esenciales del derecho fundamental de asociación (STC 173/1998, FJ 7). No obstante, esta limitación constitucional debe acotarse conforme a las pautas establecidas por la doctrina constitucional: la reserva de ley orgánica no representa un título competencial habilitante a favor del Estado, pues rige el “criterio general de que, en el Estado de autonomías territoriales, las normas entronizadoras de reservas a determinadas fuentes no son, sólo por ello, atributivas de competencia a un cierto ente” (SSTC 37/1981, de 16 de febrero, FJ 2, y 173/1998, FJ 7); la necesidad de aplicar un criterio estricto o restrictivo para determinar el alcance de la reserva y, finalmente, la importancia de adecuar el ámbito de la reserva al orden de distribución de competencias pues, conforme se declaró en la ya citada STC 173/1998, “el ámbito de la reserva de Ley Orgánica no es coextenso al de las competencias atribuidas al Estado ... y, ... en aplicación de un elemental criterio de interpretación sistemática, al fijar el alcance de la reserva de Ley Orgánica debe cohonestarse con el contenido de los preceptos del llamado bloque de la constitucionalidad que distribuyen las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas” (FJ 7).

Como segundo límite se menciona la competencia estatal del art. 149.1.1 CE, cuya delimitación tanto negativa como positiva ha llevado a cabo este Tribunal Constitucional. Desde la primera vertiente se ha considerado que el alcance de la competencia no se corresponde con otros preceptos constitucionales como los arts. 14, 138.2 y 139.1 CE ni con el esquema competencial bases-desarrollo. Desde la segunda se ha afirmado que “las ‘condiciones básicas’ hacen referencia al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta. Como hemos insistido, si por ‘condiciones básicas’ hubiera de entenderse cualquier condición ‘material’, obligado sería concluir que esa interpretación tan amplia habría de conducir a un solapamiento con otras competencias estatales explicitadas en el art. 149.1 CE o, lo que es peor, a una invasión de las competencias autonómicas” (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 8). Para el concreto ámbito de las asociaciones, se ha afirmado que “por su conexión con el derecho de asociación y por su carácter de ‘requisitos mínimos indispensables’ que posibilitan su ejercicio, el legislador estatal podrá considerar ‘condiciones básicas’ ex art. 149.1.1 CE, tanto lo que podríamos denominar la definición del concepto legal de asociación, como aquellos aspectos concretos de lo que hemos llamado régimen jurídico externo de las asociaciones (nacimiento de la personalidad, capacidad jurídica y de obrar, régimen de responsabilidad y causas y efectos de la disolución), que resulten ‘imprescindibles o necesarios’ en orden a asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de asociación y, en cuanto tales, requieren un tratamiento uniforme” (STC 173/1998, FJ 9). En todo caso, conforme se recuerda en la STC 61/1997, FJ 7 b), “el art. 149.1.1 CE no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica, ni tampoco como un título residual, aunque la normación del derecho por virtud de esta competencia sea limitada, no ya sólo porque no se inscriba en la dinámica de las bases-desarrollo, en la que siempre ha de restar un espacio normativo para las Comunidades Autónomas, sino, más exactamente, como ha quedado razonado, porque las condiciones básicas que garanticen la igualdad, por definición, no pueden consistir en un régimen jurídico acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales afectados. La regulación de esas condiciones básicas sí corresponde por entero y en exclusiva al Estado, pero con tal normación, como es evidente, no se determina ni se agota su entero régimen jurídico. En tal contexto, no debe olvidarse que la ‘igualdad de todos los españoles’ representa el elemento teleológico o finalista del título competencial que aquí se considera, el único que justifica y ampara el ejercicio de la competencia estatal”.

Finalmente, con carácter general, el Tribunal Constitucional entiende que sobre las asociaciones de competencia autonómica pueden incidir otros títulos competenciales del Estado (STC 173/1998, FJ 6).

c) Sentado esto, se examinan los concretos preceptos que la disposición final primera, apartado segundo, encuadra en el art. 149.1.1 CE y que, en opinión del Parlamento de Cataluña, no constituyen un requisito mínimo indispensable para asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de asociación.

En el art. 7 se regulan los estatutos de las asociaciones y en su apartado primero se define el contenido mínimo de los mismos. De este apartado se impugnan las letras h), i) y j) porque “se configuran como normas de un detallismo que poco tiene que ver

con requisitos imprescindibles o necesarios en orden a asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de asociación”. Concretamente, “la letra h impone una regulación de los órganos de gobierno y administración de las asociaciones que no resulta en absoluto imprescindible para asegurar la igualdad de derechos y deberes de todos los españoles, sino ‘un diseño completo y acabado de su régimen jurídico’, no admisible de acuerdo con la citada STC 173/1998. Lo mismo puede afirmarse respecto a la letra i. Con respecto a la letra j, la determinación del patrimonio inicial como contenido mínimo de los estatutos de las asociaciones poco tiene que ver con el derecho fundamental, en la medida que, al contrario de las fundaciones, las asociaciones no necesitan disponer de patrimonio propio”.

Por lo que hace al art. 8, relativo a la “denominación” de las asociaciones, se impugnan sus apartados segundo y tercero. El primero de ellos porque contiene “una obviedad” que no sólo debe predicarse de las asociaciones sino de cualquier sujeto de derecho, “lo que implica que no conforma una condición básica e imprescindible para el desarrollo del derecho fundamental”. En cuanto al apartado tercero, no hace otra cosa que desarrollar una regulación completa y acabada del principio general de que la denominación de las asociaciones no puede incluir ningún término o expresión que pueda inducir a error sobre su identidad o naturaleza, principio ya formulado en el apartado primero del precepto.

Se impugna igualmente el art. 11.2 puesto que “la referencia al reglamento en el sistema de fuentes aplicable a las asociaciones implica la exclusión de la legislación autonómica y no explicita si la reglamentación es estatal o autonómica, lo que rompe el principio en que se basa la competencia estatal del artículo 149.1.1 CE”.

También son objeto del recurso los apartados 1 f) y 2 c) del art. 28, referidos a la inscripción y certificación ante el registro de los cambios que se produzcan en la apertura y cierre de establecimientos o delegaciones de la entidad, pues entiende el Parlamento de Cataluña que no resultan imprescindibles ni necesarias para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de asociación.

Del art. 30.1 se recurre el inciso “en todo caso” ya que “si bien puede ser admisible que la ley establezca un plazo máximo único, eso no tendría que impedir que el legislador autonómico pudiera establecer plazos inferiores y, por lo tanto, más beneficiosos para los interesados, en ejercicio de su competencia para establecer las especialidades del procedimiento administrativo frente a sus propios registros. En consecuencia, la expresión ‘en todo caso’ no puede actuar como norma de general aplicación, en los términos fijados por la disposición final primera de la Ley”.

En cuanto al apartado segundo de la disposición transitoria primera, se impugna porque en él se impone a las asociaciones ya inscritas una obligación de declarar determinados extremos en los que resulta difícil ver su carácter de imprescindibles para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos constitucionales.

d) Seguidamente se exponen los motivos en los que se basa la impugnación del inciso “a efectos de aplicar los beneficios establecidos en sus respectivos ordenamientos jurídicos” del art. 36 LODA.

Como punto de partida se señala que “parece abusivo utilizar el título competencial ... sobre hacienda general y deuda del Estado para imponer un régimen uniforme en la regulación de las asociaciones declaradas de utilidad pública. Con las declaraciones administrativas de ‘utilidad pública’ se pretende fomentar el asociacionismo y la participación de las asociaciones en la promoción del interés general, no resolver cuestiones atinentes al funcionamiento de la Hacienda pública y a los ingresos y gastos del Estado. Por consiguiente, el título específico ‘asociaciones’ del art. 9.24 EAC debería prevalecer sobre el genérico ‘Hacienda general’ del art. 149.1.14 CE”.

Y seguidamente se añade que la mencionada declaración no se limita, como claramente se aprecia en el art. 33 LODA, al disfrute de beneficios y exacciones fiscales. En realidad “el mencionado precepto tiene que ser interpretado de acuerdo con el artículo 36, según el cual la regulación establecida en los preceptos citados en la expresada disposición final sólo será aplicable a la declaración de utilidad pública de asociaciones de ámbito supracomunitario, así como también a la de aquellas que pretendan acogerse a beneficios relativos a las competencias del Estado”. Ahora bien, cuando una asociación pretenda disfrutar de beneficios establecidos en el Ordenamiento jurídico de la Generalidad de Cataluña y desarrolle su actividad principalmente en el territorio autonómico, la correspondiente declaración corresponde a la Administración de la Generalidad. Consecuentemente, “lo que se desprende del citado artículo 36 es la existencia de dos regímenes diferenciados de declaración de utilidad pública, aunque la noción jurídica, los objetivos y los medios propios de esta institución son los mismos en ambos casos”.

Esta regulación es disfuncional para las propias asociaciones afectadas, que se verán obligadas a solicitar sendas declaraciones de utilidad pública, siendo así que los principios de colaboración y cooperación entre Administraciones y la eficacia de su actuación (art. 103 CE) aconsejaría decantarse por una declaración única. En el caso de las asociaciones incluidas en el ámbito del art. 9.24 EAC, la Generalidad de Cataluña sería la instancia competente para efectuar esa declaración. Ciertamente, la misma produce efectos inmediatos sobre la Hacienda pública, aunque de entidad menor y que, en todo caso, legitiman el ejercicio de las funciones normativas por el Estado “dado que en caso contrario podría producirse un uso injustificado y abusivo de la función ejecutiva de declaración por parte de los órganos de las comunidades autónomas”, a las que debe corresponder la actividad ejecutiva. En defensa de la tesis ahora expuesta se invoca la doctrina sentada en la STC 152/1988, de 20 de julio, acerca de la competencia para la declaración de viviendas de protección oficial, que corresponde a las Comunidades Autónomas aunque sea necesaria para el disfrute de beneficios fiscales estatales.

e) El escrito del recurso concluye solicitando que se dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos legales impugnados.

2. Mediante providencia de 12 de noviembre de 2002, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días

podieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen pertinentes y, finalmente, publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dicha publicación se llevó a efecto en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 280, de 22 de noviembre de 2002.

3. El 2 de diciembre de 2002 la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado, en la reunión celebrada el 26 de noviembre anterior, no personarse ni formular alegaciones en el presente proceso constitucional, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

4. El día 3 de diciembre de 2002 se recibieron las alegaciones efectuadas por el Abogado del Estado en defensa de la constitucionalidad de los preceptos de la LODA impugnados por el Parlamento de Cataluña.

a) Así, tras consignar que en el presente recurso no se discute el contenido de la LODA al que se atribuye “rango de ley orgánica” en el apartado primero de su disposición final primera, el Abogado del Estado aborda el análisis del concepto de “condición básica” en relación con el derecho de asociación.

Dicho análisis remite esencialmente a la doctrina establecida en la STC 61/1997, de 20 de marzo, a la que se remite la STC 173/1998. Desde el punto de vista negativo, estas resoluciones han establecido que la competencia del art. 149.1.1 CE no puede identificarse con el contenido de los arts. 138.2 y 139.1 CE, en tanto que éste es presupuesto o límite pero no título competencial; que no es trasunto en el plano competencial del art. 14 CE; que el término “condiciones básicas” no es sinónimo de “legislación básica”, “bases” o “normas básicas” ni se mueve en la lógica dentro de la que se encuadran estas nociones; que no se identifica con el contenido esencial de los derechos y que no supone una técnica para determinar lo que corresponde al Estado o a las Comunidades Autónomas. En positivo, se ha dicho que las condiciones básicas que garantizan la igualdad se predicen de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, de suerte que el art. 149.1.1 CE presta cobertura a aquellas condiciones que guarden relación estrecha, directa e inmediata con los derechos que la Constitución reconoce; que constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante, bien que ceñido al ámbito normativo; que las condiciones básicas hacen referencia al “contenido primario del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales, siendo las imprescindibles o necesarias para garantizar la igualdad”, que no puede ser una igualdad formal absoluta y que, en fin, los criterios sobre los que se fundamenta la “condición básica” han de guardar una relación necesaria e inmediata con aquellas materias, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho, los deberes, requisitos o condiciones básicas en que ha de ejercerse el derecho, o los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho.

A su vez, en la STC 56/1995, de 6 de marzo, se han identificado las cuatro dimensiones del derecho fundamental de asociación: positiva o libertad de creación de asociaciones y de adscripción a las ya creadas; negativa o libertad de no asociarse y dejar de pertenecer a las mismas; libertad de autoorganización y funcionamiento interno sin injerencias públicas e *inter privatos*, que hace referencia al haz de garantías de los

asociados considerados individualmente frente a las asociaciones a las que pertenecen o a las que pretendan incorporarse. En consecuencia, cualquier condición básica ligada directa e inmediatamente a una de estas manifestaciones del contenido esencial del derecho encontraría amparo competencial en el art. 149.1.1 CE, al garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes. Lo que supone que el Estado, no sólo mediante la reserva de ley orgánica sino también a través del ejercicio de sus competencias, debe asegurar una determinada uniformidad normativa en todo el territorio nacional y preservar también, de este modo, una posición igual o común de todos los españoles, más allá de las diferencias de régimen jurídico que resultan inexcusablemente del ejercicio legítimo de la autonomía (SSTC 319/1993 y 173/1998).

b) Sentadas estas premisas, defiende el Abogado del Estado la plena constitucionalidad de las letras h), i) y j) del art. 7.1 LODA.

Al respecto, recuerda que, según se prevé en el art. 5 LODA, la constitución de la asociación, a la que califica como “acto esencial por antonomasia en el ejercicio del derecho de asociación”, se formaliza mediante un acuerdo de quienes ejercen el derecho prestando su consentimiento para el nacimiento de la asociación y la aprobación de los estatutos que deben regir el funcionamiento del nuevo ente. Por tanto, los estatutos forman parte del contenido del acuerdo de constitución y del acta fundacional, según se exige en el art. 6 LODA.

Reseñados estos extremos, recuerda el Abogado del Estado que en el art. 22 CE se establecen dos prescripciones que configuran el derecho de asociación: la obligación de inscripción de la asociación a los solos efectos de publicidad y la prohibición de asociaciones secretas. Se trata de prescripciones que afectan de manera directa e inmediata a las relaciones de los ciudadanos con la asociación en la medida en que la publicidad y, en concreto, la publicidad de los estatutos y la posibilidad de conocimiento de los mismos forman parte esencial del ámbito de autonomía de la voluntad de los distintos sujetos para ejercer el derecho de asociación. A su vez, el art. 2.5 LODA establece la obligación de que la organización interna y el funcionamiento de las asociaciones sean democráticos, con pleno respeto al pluralismo. Sostiene el Abogado del Estado que “este precepto forma parte del núcleo esencial del derecho de asociación, pues como ya dijo la sentencia 56/1995 del Tribunal Constitucional, los artículos 6 y 22 de la Constitución (podría incluirse el 7), deben interpretarse conjuntamente y sistemáticamente, sin separaciones artificiosas y, en consecuencia, debe reconocerse que el principio de organización y funcionamiento interno democráticos y los derechos que de él se derivan integran el derecho de asociación”.

El art. 7 LODA no impone un determinado desarrollo del contenido de los estatutos, que puede ser regulado por las Comunidades Autónomas con competencia sobre asociaciones sino que se limita a establecer qué extremos deben formar necesariamente parte de su contenido. El ejercicio del derecho de asociación exige el conocimiento público de los estatutos y de su preciso contenido para que pueda examinarse si la asociación tiene una organización y funcionamiento democráticos, límite constitucional al ejercicio de la competencia legislativa autonómica. La publicidad de los extremos consignados en el precepto legal garantiza que los ciudadanos puedan conocer el cumplimiento de los requisitos constitucionales. No sería concebible la regulación de las condiciones básicas de un derecho como el de

asociación sin límite o deber de ningún género, “siquiera fuera como afirma el artículo 149.1.1 de la Constitución, para regular las condiciones básicas de su ejercicio y cumplimiento (STC 61/1997)”.

c) Se razona seguidamente la constitucionalidad de los apartados segundo y tercero del art. 8 LODA, relativo a la denominación de las asociaciones.

Por lo que se refiere al reproche específicamente dirigido contra el art. 8.2, cuyo contenido se tilda de obviedad en la demanda, apunta el Abogado del Estado que este alegato debe desestimarse puesto que el recurso de inconstitucionalidad no es el cauce adecuado para corregir la técnica del legislador. Además, la prohibición de denominaciones que incluyan expresiones contrarias a las leyes o que vulneren derechos fundamentales constituye una condición básica anudada al derecho de asociación.

Con respecto al art. 8.3, concreta la previsión general del art. 8.1 LODA y debe ponerse en conexión con el art. 30.2, que, al hilo de la regulación del régimen de inscripción en el registro, prevé la suspensión del plazo de inscripción con apertura de nuevo plazo “cuando se adviertan defectos formales en la solicitud o en la documentación que la acompaña, o cuando la denominación coincida con otra inscrita o pueda inducir a error o confusión con ella, o cuando la denominación coincida con una marca registrada notoria”, supuestos coincidentes con los del art. 8.3 LODA ahora impugnado y que, al decir del Abogado del Estado, constituye “una injerencia del poder público en el ejercicio del derecho de asociación y su fundamentación debe estar dotada, como límite a dicha potestad, de la máxima concreción”. Los principios de legalidad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), exigen que el fundamento de la potestad administrativa de suspensión de la inscripción tenga una predeterminación suficiente que excluya la discrecionalidad excesiva, constitucionalmente insoportable.

d) La remisión a las disposiciones reglamentarias que se contiene en el art. 11.2 LODA tampoco puede estimarse incurso en ningún motivo de invalidez puesto que con ella no se alude sólo a las disposiciones que apruebe el Gobierno en virtud de la habilitación contenida en la disposición final tercera LODA, ni al reglamento ejecutivo de la misma, sino a todas aquellas que se dicten, en su caso, en aplicación de la LODA, incluso por las Comunidades Autónomas con competencia en la materia. De tal suerte que, “de ser dictadas las disposiciones reglamentarias autonómicas se integrarán en el ordenamiento jurídico al cual deben ajustarse, en todo caso, los Estatutos (artículo 7.3)”.

e) Reitera el Abogado del Estado que la publicidad y la organización y funcionamiento democráticos de las asociaciones forman parte esencial del derecho fundamental, especialmente en su vertiente “*inter privatos*”. Por ello, al amparo del art. 149.1.1 CE, se someten a inscripción en el Registro de asociaciones la apertura, traslado o cierre de delegaciones o establecimientos de la entidad [art. 28.1 f) y 2 c)].

f) Tampoco resulta inconstitucional el inciso “en todo caso” del art. 30.1 LODA toda vez que el establecimiento de límites al ejercicio de las potestades administrativas y, consecuentemente, la fijación de barreras a la injerencia de los poderes públicos en el ejercicio del derecho fundamental desarrolla el núcleo esencial del derecho. En este caso, se recuerda que en la STC 291/1993, de 8 de octubre, se ha señalado que el incumplimiento del deber genérico de resolver por la Administración, al no satisfacer la

carga de inscripción registral que la Constitución impone, entraña una lesión del derecho fundamental de asociación. Por otro lado, la supresión del inciso carecería de efecto práctico toda vez que el plazo de tres meses es el general del art. 42.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

g) Al principio de publicidad alude nuevamente el Abogado del Estado en relación con la obligación establecida en el apartado segundo de la disposición transitoria primera pues con ella se trata de satisfacer las exigencias que dimanar del citado principio respecto del domicilio y la identidad de los titulares de los órganos de gobierno y representación de las asociaciones ya inscritas.

h) Por último, defiende el Abogado del Estado la plena constitucionalidad del art. 36 LODA y su adecuación al título competencial Hacienda General. En su opinión, de la interpretación del sentido propio de las palabras del precepto y del contexto del capítulo en el que se integra se desprende claramente que nos encontramos ante otros beneficios distintos de los que el art. 33 LODA denomina derechos de las asociaciones de utilidad pública y que permite a las Comunidades Autónomas aplicar otros beneficios distintos a las asociaciones de su ámbito territorial.

La atribución de los derechos del art. 33 LODA viene ligada a la exigencia de una declaración de utilidad pública estatal, con intervención en todo caso del Ministerio de Hacienda. El art. 149.1.14 CE atribuye la competencia exclusiva en materia de Hacienda General al Estado, una competencia que debe entenderse ligada al art. 133 CE, donde se hace referencia a los beneficios fiscales, “entre los que se cuentan, sin duda, las exenciones y bonificaciones, como señala la STC 6/1983, de 4 de febrero”. La atribución del derecho a disfrutar de exenciones y beneficios fiscales o económicos de conformidad con las leyes vigentes a las asociaciones declaradas de utilidad pública es competencia exclusiva del Estado, aun cuando el beneficio de justicia gratuita se incardine en otros títulos competenciales (art. 149.1.5 y 6 CE, puesto que se regula el acceso al proceso disfrutando de dicho beneficio).

Tras exponer la evolución de la legislación en esta materia, con especial referencia a la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, reguladora de las fundaciones y de los incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general y a la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, añade el Abogado del Estado que no es de aplicación la doctrina establecida en la STC 152/1988, de 20 de julio. Antes bien, sostiene la necesidad de acudir a la STC 13/1992, de 6 de febrero, donde se procede al deslinde de competencias en relación con la facultad de gasto del Estado. En su opinión, “la regulación del acceso de las asociaciones al disfrute de los distintos incentivos en forma de exenciones y beneficios fiscales o económicos y del derecho de asistencia jurídica gratuita corresponde al Estado y, por ello, goza de amparo competencial para establecer por ley los requisitos de acceso a los mismos, sin que ello signifique la lesión de la competencia autonómica, cuando estatutariamente esté prevista, de otorgar otros beneficios a las asociaciones y regular los requisitos de acceso a estos últimos”.

5. Con fecha 4 de diciembre de 2002 se registró en este Tribunal el escrito de alegaciones del Letrado de las Cortes Generales, actuando en nombre y representación del Senado, conforme al Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 20 de marzo de 2002.

a) Tras una pormenorizada exposición de las tesis defendidas en el escrito de demanda, se apunta que en el recurso se “mezcla la regulación del derecho de asociación como derecho fundamental con las concreciones materiales del derecho que son las asociaciones y, más aún, con determinada clase de asociaciones”, como son las expresamente mencionadas en el art. 9.24 EAC, “es decir, una clase de asociaciones, dentro de la especie asociaciones comunes en un concreto ámbito territorial”. Este error acaso se explica por la propia denominación de la Ley impugnada, pero debe repararse prestando atención al hecho de que estamos ante un supuesto de concurrencia imperfecta de títulos competenciales.

El origen de la LODA debe buscarse en la proclamación del derecho fundamental de asociación (art. 22 CE) y, como tal derecho fundamental, la Constitución dispone en su art. 149.1.1 que la regulación de las condiciones básicas de ejercicio del derecho y cumplimiento de los deberes constitucionales que le atañen, de modo que se garantice la igualdad de todos los españoles, corresponde en exclusiva al Estado. Por su parte, el origen de la normativa catalana ha de buscarse en el juego de distribución competencial de los arts. 148 y 149 CE, a tenor de los cuales —y del art. 9.24 EAC— Cataluña ostenta competencia exclusiva sobre un determinado tipo de asociaciones, abierto pero no universal y circunscrito, en todo caso, al territorio autonómico.

Para una mayor concreción del alcance de los títulos se apunta la conveniencia de acudir a la STC 173/1998, donde expresamente se rechazó la pretensión de erigir el título autonómico en título universal y se identificaron los límites constitucionales al ejercicio de la competencia. Tales límites resultan de la reserva de ley orgánica para el desarrollo directo de los elementos esenciales del derecho (art. 81 CE) y de los elementos civiles, administrativos, procesales y fiscales que inciden en la vida asociativa y cuya regulación corresponde al Estado.

Con respecto a la reserva de ley orgánica, siendo cierto que la doctrina de este Tribunal ha negado que en el art. 81 CE se contenga en puridad ningún título competencial, señala el Letrado de las Cortes Generales que no lo es menos que en virtud de dicho precepto sólo el Estado puede dictar este tipo de leyes en desarrollo de los derechos fundamentales. Desde la STC 5/1981, el Tribunal ha ido perfilando su doctrina sobre la reserva de ley orgánica, haciendo hincapié en la interpretación restrictiva de su ámbito y en que éste no es coextenso al de las competencias del Estado.

En lo atinente a la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.1 CE, en la STC 61/1997 se afirmó que se trata de un título competencial con contenido propio, que habilita para regular “el contenido primario del derecho, las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...)”.

b) Seguidamente, el Letrado de las Cortes Generales expresa su plena coincidencia con las afirmaciones implícitas de transitoriedad de la normativa autonómica y prevalencia de la ley orgánica estatal y de las condiciones básicas que definen un ejercicio igual para todos del derecho de asociación, que entiende hechas en la demanda. Idéntica coincidencia manifiesta con la delimitación del alcance de la competencia de la Generalidad de Cataluña a la luz de la STC 173/1998.

Igualmente, reconoce que la competencia autonómica no sólo faculta para regular los aspectos administrativos sino también el régimen jurídico de las asociaciones tanto en su vertiente externa —participación en el tráfico jurídico— como interna —organización y funcionamiento. Ahora bien, ello no debe impedir la adecuada ponderación del aspecto cooperativo propio del funcionamiento de un Estado compuesto y del necesario principio de proporcionalidad en la regulación de instituciones que son reflejo material del ejercicio de derechos en los que el exceso normativo puede interferir en la regulación del derecho propiciando una intervención por exceso de injerencia en un derecho esencialmente de libertad, aunque no exento de la naturaleza de derecho de participación.

c) Antes de exponer las razones concretas sobre las que funda la constitucionalidad de los diversos preceptos de la LODA recurridos, el Letrado de las Cortes Generales señala que en el proceso se plantean algunos temas de extraordinaria importancia para la delimitación competencial. Son asuntos tales como “la reserva de ley en relación con el desarrollo de derechos fundamentales, la reserva de ley orgánica o el concepto y alcance de lo básico”.

Acerca de la reserva de ley, recuerda que este Tribunal la ha conceptualizado como “una fundamentación garantista en materia de regulación del ejercicio de derechos (STC 83/1984, o STC 49/1999); más aún reserva de ley estatal por cuanto ‘esta norma sólo ha de emanar de las Cortes Generales cuando afecta a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales’ (STC 37/1981); considerando contenido esencial de un derecho subjetivo ‘aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible’ (STC 11/1981)”.

Con respecto al alcance de la regla del art. 149.1.1 CE, recuerda que el término “condiciones básicas” no es sinónimo de “legislación básica”, “bases” o “normas básicas” puesto que el art. 149.1.1 CE “no ha atribuido al Estado la fijación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento —eso sí, entero— de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad. ... En otras palabras, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias”. Para el Letrado de las Cortes Generales, la línea jurisprudencial de este Tribunal parece marcar una deriva interpretativa hacia una concepción material-funcional de las condiciones básicas como elementos de inspiración teleológica orientados hacia la igualdad en el ejercicio de derechos que corresponde determinar según el orden constitucional de competencia, por más que se le reconozca al legislador estatal un cierto margen de apreciación en cuanto a la fijación inicial de tales condiciones básicas en todo el territorio.

Por otro lado, sostiene que la referencia a elementos con valor de condiciones básicas contenida en la STC 173/1998 no es una enumeración exhaustiva sino sólo aproximativa, puesto que al definirse *pro futuro*, no podía este Tribunal definir un esquema cerrado. Además, resulta indudable que los arts. 53.1 y 81.1 CE establecen una

reserva legal mediante ley orgánica, manifestación normativa que corresponde exclusivamente al Estado, para las decisiones normativas de singular relevancia. En estos casos, las Cortes Generales manifiestan una opción normativa exclusiva por mor de la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de los derechos, con independencia de opciones sectoriales —por el territorio o la materia— que se adopten en cuestiones conexas.

Antes de responder a los motivos de inconstitucionalidad esgrimidos en la demanda contra los preceptos de la LODA impugnados, el Letrado de las Cortes Generales realiza dos precisiones de orden lógico y cronológico. La primera, que la citada reiteradamente STC 173/1998 es anterior a la LODA “y también a la Ley catalana 7/1997, de 18 de junio, de Asociaciones, pendiente de Sentencia en Recurso de Inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno”; la segunda, que las menciones que en esa resolución se hacen a las condiciones básicas tienen carácter ejemplificativo, no exhaustivo.

d) Sostiene el Letrado de las Cortes Generales que las condiciones previstas en el art. 7.1 h) LODA como extremos necesarios a consignar en los estatutos hacen referencia a la elección de los órganos de gobierno y representación y a sus competencias, lo que enlaza directamente con la previsión de que la organización interna y el funcionamiento de las asociaciones deban ser democráticos, con pleno respeto al pluralismo (art. 2.5 LODA). A ello se añade el hecho de que el contenido de esta letra fue incorporado mediante enmienda aprobada en fase de debate en la Comisión Constitucional del Senado, al aprobarse la enmienda núm. 26 del Grupo Entesa Catalana de Progrés, justificada en la necesidad de “regular bien los estatutos e impedir las decisiones arbitrarias”. Por último recuerda que en la ley catalana se contiene una regulación estatutaria de materias semejantes, bastante más prolija.

Con respecto al art. 7.1 i) LODA, apunta el Letrado de las Cortes Generales que “nuevamente nos encontramos con condiciones básicas estatutarias a juicio del legislador que son garantías de los derechos de los asociados”.

En defensa de la inclusión del patrimonio inicial en el art. 7.1 j) LODA aduce que guarda relación con los arts. 14, 15 y 18 del mismo texto legal, relativos a las obligaciones contables de las asociaciones, responsabilidad patrimonial asociativa y liquidación en su caso de la asociación. Además, esta inclusión estatutaria es elemento probatorio, en su caso, del carácter no lucrativo de la entidad —art. 1.2 LODA— que es requisito esencial de las asociaciones reguladas por esta Ley.

e) En defensa de la constitucionalidad del art. 8.2 y 3 LODA señala en primer lugar el representante del Senado que el establecimiento, en el art. 8.1, del principio de identificación asociativa y singularidad nominal es un elemento básico y por ende parte esencial del régimen jurídico de ejercicio del derecho, amén de que resulta una condición básica, precisamente en su extensión territorial al representar una garantía en todo el ámbito de aplicación del régimen jurídico del derecho.

En desarrollo de este principio, el art. 8.2 LODA establece un criterio de orden público básico y no redundante porque si bien es cierto que el art. 22.2 CE prohíbe las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito y también las de carácter secreto o paramilitar, no es menos cierto que podría haber espacios entre la

ilegalidad y la legalidad en los que el Ordenamiento debe velar por que no se dé el paso hacia la primera. Es en la LODA, norma de desarrollo del derecho, donde este tipo de cautelas debe recogerse.

A su vez, en el art. 8.3 LODA se trata de evitar la confusión con la denominación de otras asociaciones previamente inscritas en el registro territorialmente competente. Igualmente, con este precepto se persigue el “objetivo de preservar otro derecho fundamental como es el dimanante del art. 18 de la Constitución Española; esto es el derecho a la identidad personal y familiar y a la propia imagen de la que el nombre o denominación forma parte”.

f) También se postula la desestimación del recurso contra la alusión a las disposiciones reglamentarias contenida en el art. 11.2 LODA toda vez que “nos parece que la ley autonómica no es una ley de desarrollo de la competencia exclusiva estatal en materia de fijación de las condiciones básicas de ejercicio igual por los ciudadanos del derecho fundamental de asociación, sino una ley autonómica de regulación de una materia exclusiva de la Generalidad respecto de una clase concreta de ciertas asociaciones comunes —las reiteradamente indicadas educativas, culturales, benéfico-asistenciales, etc., en los términos del art. 9.24 del Estatuto de Autonomía de Cataluña— y que desarrollen su actividad principalmente en Cataluña”. Esta normativa autonómica tiene su propio desarrollo reglamentario, por lo que la referencia reglamentaria discutida debe entenderse hecha al reglamento estatal que se dicte en su caso, algo para lo que tanto en el plano material (concepto material de las condiciones básicas) como en el formal (competencia del Estado para dictar los reglamentos de ejecución de las leyes) hay habilitación suficiente.

g) En defensa de los arts. 28.1 f) y 2 c) LODA se esgrimen los principios de publicidad y de seguridad jurídica como elementos clave del tráfico jurídico. Por otro lado, la representación del Senado subraya que es de interés general el conocimiento de la apertura y cierre de las delegaciones y establecimientos y la acreditación documental fehaciente de la apertura, traslado o clausura de los mismos porque no se entendería muy bien que en el ejercicio de la propiedad o de la libertad de empresa se consignasen los actos modificativos en los correspondientes registros y no sucediera lo mismo en materia asociativa. Aquí es justamente “donde esta información puede resultar más relevante por la relación del ejercicio del derecho de asociación con el derecho de participación en los asuntos públicos que contempla el art. 23 de la Constitución Española, o con otros derechos fundamentales”.

A mayor abundamiento se recuerda que en la normativa catalana sobre asociaciones se contempla la comunicación registral y el sistema de información común en la Administración de la Generalidad (art. 10 de la Ley 7/1997) y los asientos de inscripción, entre los cuales el Decreto 206/1999 incluye “el cambio de domicilio o la apertura de delegación o de otros locales” [art. 16 e)]. No puede entenderse que estas previsiones autonómicas se erijan en obstáculo insalvable para el ejercicio de la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.1 CE.

h) Respecto de la expresión “en todo caso, de tres meses” del art. 30.1 LODA, puntualiza el Letrado de las Cortes Generales que pueden entenderse como plazo mínimo o máximo para que opere el silencio positivo, si bien la lectura de los siguientes párrafos de este artículo parecen apoyar la interpretación de que nos hallamos ante un

plazo máximo. Pues bien, se trata de una función garantista que puede perfectamente encuadrarse en el art. 149.1.1 CE.

i) Sobre el apartado segundo de la disposición transitoria primera sostiene la representación del Senado que es una condición básica imprescindible la actualización por igual de todas las asociaciones de régimen común como método de garantía de un trato igual en el ejercicio del derecho de asociación. Además, de los términos en los que está definida la obligación claramente se deduce su escrupuloso respeto a la pluralidad registral propia de un sistema compuesto y cooperativo.

j) Finalmente se responde a las razones esgrimidas en el recurso contra el art. 36 LODA señalando que es la primera vez que se solicita una “competencia únicamente ejecutiva para una competencia exclusiva según el Estatuto de Autonomía” y que esas razones son contradictorias con los argumentos manejados en otros puntos de la demanda. En especial, por lo que a este último extremo hace, cuando se llega a aducir la identidad entre el art. 9.24 EAC y las asociaciones de utilidad pública de la Ley de 1964.

Tras manifestar que las asociaciones de utilidad pública son un ejemplo evidente, por su finalidad promotora del interés general, de la manifestación del derecho de asociación especialmente tutelado por el Ordenamiento, sostiene el Letrado de las Cortes Generales que no nos hallamos aquí ante una cuestión de concurrencia impropia sino ante el ejercicio paralelo de competencias estatales y autonómicas sin la necesaria cooperación temporal y material. Ciertamente, sería deseable una modificación legislativa en ese sentido, pero de ahí no se infiere que resulte contraria a la Constitución la previsión del art. 36 LODA.

Por las razones expuestas se concluye solicitando la desestimación íntegra del recurso interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra diversos preceptos de la LODA.

6. Por providencia de 25 de abril de 2006 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 27 del mismo mes y año.

## **II. Fundamentos jurídicos**

1. Según se ha expuesto con mayor detalle en los antecedentes de la presente resolución, el Parlamento de Cataluña impugna en este proceso constitucional diversos preceptos de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación (LODA), en cuya disposición final primera se identifican aquellos preceptos que tienen “rango de Ley Orgánica” (apartado primero), los dictados al amparo de lo previsto en el art. 149.1.1 CE (apartado segundo), los que constituyen legislación procesal de acuerdo con el art. 149.1.6 CE (apartado tercero), y los que se encuadran en la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.14 CE (apartado cuarto), en tanto que los restantes preceptos son aplicables “a las asociaciones de ámbito estatal” (apartado quinto). De un lado, la Cámara autonómica recurrente rechaza que algunos de los veintidós preceptos a los que total o parcialmente se califica como condiciones básicas *ex art.* 149.1.1 CE garantizadoras de la igualdad en el ejercicio del derecho fundamental de asociación merezcan dicha consideración. Este reproche se dirige

específicamente contra los arts. 7.1 h), i) y j); 8.2 y 3; 11.2; 28.1 f) y 2 c); 30.1 y el apartado segundo de la disposición transitoria primera. De otro, con respecto al art. 36 LODA, denuncia lo que considera una abusiva utilización del título competencial sobre hacienda general y deuda del Estado (art. 149.1.14 CE), para establecer un régimen jurídico uniforme de las asociaciones de utilidad pública que invade la competencia exclusiva asumida por la Generalidad de Cataluña en virtud del art. 9.24 EAC. La actora solicita que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos recurridos.

Por su parte, tanto el Abogado del Estado como el Letrado de las Cortes Generales, personado en nombre y representación del Senado, postulan la desestimación íntegra del recurso pues coinciden en afirmar que todos y cada uno de los preceptos impugnados se atienen al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias en materia de asociaciones.

2. Antes de examinar el fondo de las cuestiones planteadas en este proceso constitucional parece oportuno recordar sucintamente el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias en materia de asociaciones. Al respecto, interesa tener presente que dichas competencias se ejercen en relación con una materia cuyo núcleo lo constituye el derecho fundamental proclamado en el art. 22 CE, sujeto a la reserva de Ley Orgánica del art. 81.1 CE. En torno a dicha reserva, este Tribunal ha afirmado que “debe considerarse reservado a la ley orgánica *ex* art. 81.1 CE la regulación de ‘los elementos esenciales de la definición’ del derecho de asociación o, en otras palabras, la delimitación de ‘los aspectos esenciales del contenido del derecho’ en lo tocante a la titularidad, a las facultades elementales que lo integran en sus varias vertientes (STC 101/1991, FJ 2), al alcance del mismo en las relaciones *inter privatos*, a las garantías fundamentales necesarias para preservarlo frente a las injerencias de los poderes públicos y, muy especialmente, dada su naturaleza de derecho de libertad, corresponde en exclusiva al legislador orgánico la precisión de los límites que, en atención a otros derechos y libertades constitucionalmente reconocidos y respetando siempre el contenido esencial, puedan establecerse para determinar las asociaciones constitucionalmente proscritas —es decir, las ilegales, secretas y de carácter paramilitar—, así como los límites en relación al derecho de asociarse de determinados grupos de personas —militares, jueces, etc.—, o en relación a la libertad de no asociarse” (STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 8).

Sentado lo anterior, debemos recordar que las asociaciones no figuran como título específico en ninguno de los apartados de los arts. 148 y 149 CE y que sólo se contemplan formalmente, a efectos de determinación de un título competencial expreso, a partir de lo establecido en los distintos textos estatutarios. La lectura de éstos pone de relieve la existencia de dos tipos diferentes de competencias autonómicas en la materia.

Por una parte, las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco, Andalucía, Comunidad Valenciana e Islas Canarias, así como la Comunidad Foral de Navarra ostentan competencia exclusiva sobre determinadas asociaciones. Este título se define en los diferentes Estatutos en unos términos sustancialmente idénticos a los que figuran en el art. 9.24 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), que delimita las competencias de la Comunidad Autónoma cuyo Parlamento ha promovido el presente recurso de inconstitucionalidad; de acuerdo con dicho precepto, se atribuye a la Generalidad de Cataluña la competencia exclusiva sobre “Fundaciones y asociaciones de carácter docente cultural, artístico, beneficio-asistencial y similares, que desarrollen

principalmente sus funciones en Cataluña”. Por otra, las restantes Comunidades Autónomas ostentan sólo competencia ejecutiva de la legislación estatal en la materia, bien en virtud de sus respectivas disposiciones estatutarias bien, para el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia, como consecuencia de lo dispuesto en el art. 4 de la Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre.

La calificación de esta competencia autonómica como exclusiva no puede interpretarse como un total desapoderamiento del Estado, pues además de estar condicionada por la normativa de carácter orgánico dictada en desarrollo del art. 22 CE, el art. 149.1 CE otorga al Estado títulos competenciales que tienen una notable incidencia sobre las asociaciones. Como reiteradamente tiene declarado este Tribunal, la calificación jurídica y el alcance de las competencias de las Comunidades Autónomas no puede hacerse derivar únicamente de una lectura aislada de la denominación que reciben en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad, dentro del cual la Constitución “conserva intacta su fuerza normativa dominante como *lex superior* de todo el ordenamiento, fuerza normativa que no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos de Autonomía, cuyos preceptos, por más que califiquen como exclusiva la competencia asumida *ratione materiae*, no pueden oponerse a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia” (por todas, STC 163/1994, de 26 de mayo, FJ 3).

En el caso específico de las asociaciones el entrecruzamiento competencial fue específicamente examinado en la ya citada STC 173/1998, de 23 de julio, cuya doctrina es preciso recordar. En esta resolución se señala que “la Comunidad Autónoma no posee un título competencial para regular todas las asociaciones de derecho común, ni menos aún todas las uniones de personas que resultan del ejercicio del derecho de asociación, en sus muchas manifestaciones y modalidades (SSTC 3/1981, FJ 1; 67/1985, FJ 3 y 5/1996, FJ 6). El Estatuto de Autonomía concreta la competencia exclusiva del País Vasco a un elenco de asociaciones caracterizadas por atender a unos fines y desarrollar unas actividades específicas. La locución ‘y similares’ flexibiliza y amplía la enumeración; pero, sea cual sea en la práctica el alcance final de la competencia autonómica, no la convierte en indefinida o indeterminada, ni la configura como una competencia genérica o residual sobre todas las asociaciones. Lo cual no impide que la Comunidad Autónoma ostente otras competencias sobre aquellas asociaciones cuyos fines y actividades coinciden con materias de competencia autonómica, como ocurre con la defensa de los consumidores y usuarios [STC 15/1989, FF JJ 4 b) y 7 b)] o con la juventud (STC 157/1992, FJ 2)” (FJ 3). Indudablemente, este último inciso amplía la esfera competencial de aquellas Comunidades Autónomas que han asumido exclusivamente competencias ejecutivas sobre asociaciones.

Por lo que hace al contenido material de la competencia, se indicó que “cuando un Estatuto de Autonomía atribuye a una Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre un determinado tipo de asociaciones, no sólo le habilita para regular los aspectos administrativos de esas instituciones, es decir, sus relaciones de fomento, policía y sanción con los poderes públicos, sino también el régimen jurídico de las mismas tanto en su vertiente externa, es decir, la relativa a su participación en el tráfico jurídico —constitución, adquisición de personalidad jurídica, capacidad jurídica y de obrar, régimen de responsabilidad, extinción y disolución—, como en su vertiente

interna —organización, funcionamiento interno y derechos y deberes de los asociados” (FJ 5).

Finalmente, se hace hincapié en la necesaria inserción sistemática de estas competencias autonómicas exclusivas en el bloque de la constitucionalidad, advirtiéndose que “se halla acotada en cuanto a la titularidad y condicionada en cuanto a su ejercicio por los diversos preceptos constitucionales” (FJ 6). En particular, se identifican dos límites fundamentales: “que la Comunidad Autónoma, al regular el régimen jurídico de las asociaciones sometidas a su competencia, no puede entrar a regular el desarrollo directo de los elementos esenciales del derecho fundamental de asociación. Este es un ámbito reservado al Estado *ex* art. 81.1 CE y las normas que las Cortes Generales pueden dictar en su ejercicio constituyen un *prius* del que necesariamente debe partir la Comunidad Autónoma al regular, no el derecho de asociación en cuanto tal, sino el régimen de las asociaciones que surgen del ejercicio de ese derecho” y que “en las asociaciones objeto de la competencia autonómica existen elementos de muy diversa índole, civiles, administrativos, procesales, fiscales e incluso penales, sobre los que el Estado tiene títulos competenciales que deben hacerse compatibles con el título exclusivo atribuido a la Comunidad Autónoma” (*ibidem*).

3. Toda vez que el reproche que dirige el Parlamento de Cataluña contra la mayoría de los preceptos de la Ley Orgánica del derecho de asociación impugnados consiste en su inadecuado encuadramiento en la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.1 CE, debemos recordar la doctrina establecida a este respecto en la STC 173/1998, de 23 de julio, cuyo objeto estaba constituido por diversos preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 3/1988, de 12 de febrero, de asociaciones, aprobada al amparo de la competencia exclusiva sobre “asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares, en tanto desarrollen principalmente sus funciones en el País Vasco” (art. 10.13 EAPV).

A pesar de que en el momento de aprobar aquella resolución el Estado todavía no había dictado norma alguna a la que atribuyese el carácter de “condición básica” que garantizase la igualdad en el “ejercicio” del derecho fundamental que nos ocupa, pudimos entonces avanzar que “parece fuera de toda duda que, por su conexión con el derecho de asociación y por su carácter de ‘requisitos mínimos indispensables’ que posibilitan su ejercicio, el legislador estatal podrá considerar ‘condiciones básicas’ *ex* art. 149.1.1 CE, tanto lo que podríamos denominar la definición del concepto legal de asociación, como aquellos aspectos concretos de lo que hemos llamado régimen jurídico externo de las asociaciones (nacimiento de la personalidad, capacidad jurídica y de obrar, régimen de responsabilidad y causas y efectos de la disolución), que resulten ‘imprescindibles o necesarios’ en orden a asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de asociación y [que], en cuanto tales, requieren un tratamiento uniforme” (FJ 9).

Como quiera que este Tribunal ha identificado cuatro facetas o dimensiones en las que se manifiesta el derecho fundamental de asociación, a saber: libertad de creación de asociaciones y de adscripción a las ya creadas; libertad de no asociarse y de dejar de pertenecer a las mismas; libertad de organización y funcionamiento internos sin injerencias públicas y, como dimensión *inter privatos*, garantía de un haz de facultades a los asociados individualmente considerados frente a las asociaciones a las que pertenecen o a las que pretendan incorporarse (por todas, SSTC 173/1998, de 23 de

julio, FJ 8, y 104/1999, de 14 de junio, FJ 4), habremos de concluir que merecerán la consideración de condiciones básicas de ejercicio del derecho de asociación *ex art.* 149.1.1 CE aquellos “requisitos mínimos indispensables” que guarden una conexión directa e inmediata con esas facetas del derecho fundamental. Esta delimitación de la competencia estatal se corresponde con el alcance que atribuimos a la misma en la STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 b), y evita eventuales injerencias o restricciones de la competencia que ostentan algunas Comunidades Autónomas para regular el régimen jurídico de las asociaciones y a cuyo alcance ya nos hemos referido en el fundamento jurídico anterior.

Especial relevancia reviste, en la aplicación de los criterios aquí señalados, el elemento teleológico de la competencia estatal, consistente en el aseguramiento de la “igualdad de todos los españoles” en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, ya que obliga a examinar las “condiciones básicas” establecidas por el legislador estatal desde la perspectiva que nos ofrece el juicio de proporcionalidad, a fin de averiguar si la norma estatal “tiene cobijo en los límites formales y materiales del art. 149.1.1 CE y —complementariamente— si no contiene una injerencia o restricción de la competencia autonómica” (SSTC 164/2001, de 11 de julio, FJ 4, y 54/2002, de 27 de febrero, FJ 3). De tal suerte que “las condiciones básicas que garanticen la igualdad, por definición, no pueden consistir en un régimen jurídico acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales afectados. La regulación de esas condiciones básicas sí corresponde por entero y en exclusiva al Estado, pero con tal normación, como es evidente, no se determina ni se agota su entero régimen jurídico” [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 b)].

4. La primera de las impugnaciones deducidas en este recurso de inconstitucionalidad tiene por objeto las letras h) a j) del art. 7.1 LODA, conforme a las cuales integran el contenido necesario de los estatutos asociativos los siguientes extremos:

“h) Los órganos de gobierno y representación, su composición, reglas y procedimientos para la elección y sustitución de sus miembros, sus atribuciones, duración de los cargos, causas de su cese, la forma de deliberar, adoptar y ejecutar sus acuerdos y las personas o cargos con facultad para certificarlos y requisitos para que los citados órganos queden válidamente constituidos, así como la cantidad de asociados necesaria para poder convocar sesiones de los órganos de gobierno o de proponer asuntos en el Orden del día.

i) El régimen de administración, contabilidad y documentación, así como la fecha de cierre del ejercicio asociativo.

j) El patrimonio inicial y los recursos económicos de los que se podrá hacer uso.”

De estos apartados quedan al margen de la impugnación los siguientes extremos: la mención de “los órganos de gobierno y representación” del apartado h) y el inciso final “y los recursos económicos de los que se podrá hacer uso” del apartado j).

La representación del Parlamento de Cataluña reprocha a las determinaciones recurridas su excesivo detallismo, que poco tiene que ver con requisitos imprescindibles

o necesarios en orden a asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de asociación. Así, respecto del art. 7.1 h) e i) LODA denuncia que imponen una regulación de los órganos de gobierno y del régimen de administración de las asociaciones que no puede considerarse imprescindible para asegurar la igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho de asociación; antes bien, las previsiones recogidas en ambos preceptos plasman un diseño completo y acabado de la organización interna de las asociaciones que no resulta admisible de acuerdo con la doctrina establecida en la STC 173/1998, de 23 de julio. Con respecto a la letra j), la inclusión del patrimonio inicial como contenido mínimo de los estatutos poco tiene que ver con el derecho fundamental regulado pues las asociaciones no necesitan disponer de patrimonio propio. Este último reproche viene a cuestionar la validez del precepto legal no sólo desde la estricta perspectiva competencial sino también desde la óptica material.

Por su parte, el Abogado del Estado conecta la definición del contenido necesario de los estatutos con lo dispuesto en los arts. 5 y 6 LODA, haciendo hincapié en que los estatutos son parte del objeto del acuerdo de constitución del nuevo ente y, en cuanto tal, deben recogerse en el acta fundacional. Además, señala que en el art. 22 CE se establece la obligación de inscripción de las asociaciones a los solos efectos de publicidad y de articular la prohibición de asociaciones secretas; en este plano, sostiene que la publicidad de los estatutos facilita el ejercicio del derecho fundamental de asociación por parte de los ciudadanos. A mayor abundamiento, el art. 2.5 LODA establece la obligación de que la organización interna y el funcionamiento de las asociaciones sean democráticos, con pleno respeto al pluralismo, obligación que, según sostiene el Abogado del Estado, forma parte del núcleo esencial del derecho de asociación conforme a la doctrina sentada en la STC 56/1995, de 6 de marzo, y que se erige en límite constitucional a la competencia legislativa autonómica en materia de asociaciones. Siendo ello así, la publicidad de los extremos consignados en el art. 7.1 LODA permite comprobar el cumplimiento de este requisito constitucional.

A su vez el Letrado de las Cortes Generales, personado en este proceso constitucional en nombre del Senado, apunta que la concreción en los estatutos asociativos de la elección de los órganos de gobierno y representación, así como de sus competencias [art. 7.1 h) LODA], enlaza directamente con la previsión de que la organización interna y el funcionamiento de las asociaciones deban ser democráticos, con pleno respeto al pluralismo (art. 2.5 LODA). Con respecto al art. 7.1 i) LODA, sostiene que su contenido garantiza los derechos de los asociados. Por lo que se refiere a la inclusión del patrimonio inicial [art. 7.1 j) LODA], aduce, por una parte, su vinculación con lo dispuesto en los arts. 14, 15 y 18 LODA, en materia de obligaciones contables, responsabilidad patrimonial y liquidación de las asociaciones y, por otra, que se trata de un elemento probatorio del carácter no lucrativo del ente asociativo, requisito esencial de las asociaciones reguladas por la Ley Orgánica que nos ocupa (art. 1.2 LODA).

5. Con apoyo en la doctrina constitucional antes resumida podemos dar respuesta singularizada a la impugnación que el Parlamento de Cataluña hace de los tres contenidos necesarios de los estatutos asociativos que se recurren.

a) Así, por lo que respecta al art. 7.1 h) LODA, ha de señalarse que su contenido guarda una conexión directa e inmediata con las diferentes facetas que integran el derecho fundamental de asociación.

Según tiene afirmado este Tribunal, el fundamento de las asociaciones debe buscarse en la libre voluntad de los socios de unirse y de permanecer unidos para cumplir los fines sociales, creando entre ellos no sólo un vínculo jurídico “sino también una solidaridad moral basada en la confianza recíproca” (STC 218/1988, de 22 de noviembre). Esa agrupación permanente se plasma en una estructura organizativa, concretada en los correspondientes estatutos en virtud del *pactum associationis* original (STC 104/1999, de 14 de junio, FJ 2), cuya aceptación es un elemento esencial del acto de integración de los asociados (entre otras muchas, SSTC 218/1988, de 22 de noviembre, FJ 2, y 56/1996, de 16 de enero, FJ 9).

Pues bien, las diferentes determinaciones del art. 7.1 h) LODA impugnadas no limitan por sí mismas esa libertad organizativa sino que representan una garantía de publicidad de los términos en que se haya llevado a cabo su ejercicio, respecto de extremos conectados con distintas vertientes del derecho de asociación.

Así, en primer lugar, la consideración, como contenido necesario de los estatutos asociativos, de la composición de los órganos de gobierno y representación de la asociación, de las reglas y procedimiento para su elección y sustitución, de la duración de los cargos y causas de cese, garantiza la transparencia respecto de condiciones previas al ejercicio de los derechos de participación e información de los asociados reconocidos en su vertiente sustantiva en el art. 21 a) y b) LODA, en relación con las disposiciones sobre el régimen de las asociaciones contenidas en el art. 11.3 y 4 LODA (preceptos que tienen, respectivamente, carácter orgánico y de “condición básica”, según lo previsto en la disposición final primera). Otro tanto sucede con la definición de las atribuciones de los órganos de gobierno y representación, la forma de deliberar, adoptar y ejecutar sus acuerdos y los requisitos para la constitución de esos órganos como presupuesto de validez de dichos acuerdos. Con la particularidad de que, además, estas determinaciones estatutarias pueden incidir en las relaciones de las asociaciones con terceros, representando una garantía de regularidad en el tráfico jurídico en que intervengan.

Esa incidencia en el tráfico jurídico de las asociaciones adquiere especial relevancia cuando se establece como contenido necesario de los estatutos la identificación de “las personas o cargos” con facultad para certificar los acuerdos de los órganos de gobierno y representación. Razones de seguridad jurídica e interés general explican la necesidad de acreditar la autenticidad de dichos acuerdos, en particular porque no entra aquí en juego exclusivamente el derecho a la información de los asociados [art. 21 b) LODA], sino también el régimen de responsabilidades de todo tipo que pueda exigirse a los miembros de los órganos de gobierno y representación (art. 15 LODA, “condición básica” según la disposición final primera).

A su vez, el último inciso del art. 7.1 h) LODA garantiza la publicidad del número de asociados que serán necesarios para ejercer la facultad de iniciativa, consustancial al derecho de participación en la vida asociativa [art. 21 a) LODA], tanto en lo que respecta a la convocatoria de los órganos de gobierno como en lo que hace a la promoción de debates internos.

Consecuentemente, en la medida en que las determinaciones del art. 7.1 h) LODA aseguran un adecuado conocimiento de las reglas que permiten la participación

de los asociados en la gestión y control de los órganos de gobierno y representación, al tiempo que sirven a la seguridad del tráfico jurídico de las asociaciones, hemos de convenir en que satisfacen los requisitos del juicio de proporcionalidad exigibles a las condiciones básicas de ejercicio del derecho de asociación *ex* art. 149.1.1 CE. En efecto, la publicidad de esas determinaciones suministra informaciones esenciales para que los ciudadanos puedan ejercer responsablemente las vertientes positiva y negativa de esta libertad respecto de las asociaciones a las que eventualmente pretendan incorporarse y preserva, en conexión con lo dispuesto en otros preceptos de la Ley Orgánica del derecho de asociación, un haz de facultades en el seno de aquellas a las que ya pertenezcan (STC 104/1999, de 14 de junio, FJ 4).

Puede así afirmarse que la publicidad de estas determinaciones representa el corolario lógico del principio de transparencia que debe informar la organización de las asociaciones en nuestro Ordenamiento jurídico en aras de la efectividad de la libertad asociativa de los ciudadanos. Ciertamente, los términos empleados en el art. 7.1 h) LODA para preservar esa publicidad pueden merecer algún reproche en términos de técnica legislativa ya que de su redacción puede resultar una cierta oscuridad del precepto. Sin embargo, este reproche no puede llevarnos a concluir que el precepto ha agotado el régimen jurídico de la materia, como sí hace el art. 12 LODA respecto de las asociaciones de competencia estatal.

b) Distinto es el caso del art. 7.1 i) LODA, donde se identifica como contenido necesario de los estatutos de las asociaciones “el régimen de administración, contabilidad y documentación, así como la fecha de cierre del ejercicio asociativo”. Se trata de una previsión que tiene un marcado carácter formal; así es, tanto si la referimos a los aspectos auxiliares de la gestión ordinaria de la asociación o a la fijación de criterios contables, como si atendemos al procesamiento de la información concerniente a la vida asociativa. De este modo se puede afirmar que sólo indirectamente guarda alguna relación con los cuatro aspectos del derecho fundamental de asociación a los que nos hemos referido. Desde tal perspectiva la disposición impugnada sólo de manera mediata se vincula con el derecho de los asociados a ser informados del estado de cuentas; un derecho que, por lo demás, está reconocido en el art. 21 b) LODA, precepto que no ha sido controvertido en este proceso constitucional. A mayor abundamiento, interesa reseñar que el art. 14 LODA, donde se definen las obligaciones documentales y contables que deben satisfacer las asociaciones y en el que se concreta el derecho de acceso de los asociados a la documentación, no figura entre los preceptos calificados como “condiciones básicas” por la disposición final primera, apartado segundo.

Es por ello que debemos estimar la impugnación formulada por el Parlamento de Cataluña contra este precepto en el concreto extremo relativo a su consideración como condición básica de ejercicio del derecho de asociación *ex* art. 149.1.1 CE.

c) Por lo que hace a la inclusión del “patrimonio inicial” entre los contenidos necesarios de los estatutos [art. 7.1 j) LODA], no podemos compartir la interpretación que de su alcance defiende la representación del Parlamento de Cataluña puesto que el precepto impugnado no impone a las asociaciones la obligación de contar con un patrimonio inicial sino sólo la carga formal de que la existencia o inexistencia del mismo y, en su caso, la cuantía a la que asciende, se refleje en los estatutos asociativos.

Al respecto, hemos de partir de la premisa insoslayable de que la Ley Orgánica que nos ocupa no exige que las asociaciones en ella reguladas cuenten, desde su creación, con unos determinados medios materiales. Una exigencia que, habida cuenta de que esta Ley tiene por objeto el desarrollo del derecho fundamental reconocido en el art. 22 CE (art. 1 LODA), que se refiere a un género dentro del que caben modalidades específicas [SSTC 67/1985, de 24 de mayo, FJ 3 c); 96/1994, de 21 de marzo; y 219/2001, de 31 de octubre, FJ 10], parece que encontraría su ubicación más adecuada en las normas que regulen esas diversas modalidades asociativas.

Sin embargo, en la medida en que, como se ha dicho, no se impone la exigencia de patrimonio, sino sólo, en términos generales, la publicidad de si ese patrimonio inicial existe o no (con especificación, en el primera caso, de su cuantía), nos hallamos ante una carga formal cuya imposición puede explicarse como una garantía establecida en beneficio de terceros que puedan entablar relaciones jurídicas con la asociación, así como de los propios asociados toda vez que, en función de la actividad que se proponga desarrollar la asociación, y que resultará de la definición precisa de los “fines y actividades de la asociación”, exigida por el art. 7.1 d) LODA, la existencia de un determinado patrimonio inicial —y su consiguiente reflejo documental en los estatutos— puede servir como indicio de la viabilidad del nuevo ente. Obviamente, por las razones expuestas, también sirve al eventual ejercicio del derecho positivo de asociación de los terceros que pudieran querer incorporarse a la asociación. De donde se infiere su estrecha vinculación directa con una de las vertientes o facetas del derecho fundamental de asociación (art. 22 CE), lo que explica su consideración como condición básica de ejercicio del mismo *ex art.* 149.1.1 CE.

En virtud de lo expuesto, no se aprecia la concurrencia de la extralimitación competencial denunciada en el inciso impugnado del art. 7.1 j) LODA, por lo que procede desestimar el recurso de inconstitucionalidad en este preciso extremo.

6. Del art. 8 LODA, dedicado a la denominación de las asociaciones, impugna el Parlamento de Cataluña sus apartados segundo y tercero. Tras señalarse en el art. 8.1 que “la denominación de las asociaciones no podrá incluir término o expresión que induzca a error o confusión sobre su propia identidad, o sobre la clase o naturaleza de la misma, en especial, mediante la adopción de palabras, conceptos o símbolos, acrónimos y similares propios de personas jurídicas diferentes, sean o no de naturaleza asociativa”, en dichos apartados se establece:

“2. No serán admisibles las denominaciones que incluyan expresiones contrarias a las leyes o que puedan suponer vulneración de los derechos fundamentales de las personas.

3. Tampoco podrá coincidir, o asemejarse de manera que pueda crear confusión, con ninguna otra previamente inscrita en el Registro en el que proceda su inscripción, ni con cualquier otra persona jurídica pública o privada, ni con entidades preexistentes, sean o no de nacionalidad española, ni con personas físicas, salvo con el consentimiento expreso del interesado o sus sucesores, ni con una marca registrada notoria, salvo que se solicite por el titular de la misma o con su consentimiento.”

Para el Letrado del Parlamento de Cataluña lo dispuesto en el art. 8.2 LODA no puede merecer la calificación de condición básica de ejercicio del derecho de asociación porque se trata de una regla obvia aplicable a cualquier sujeto de derecho. En cuanto al art. 8.3 LODA, ve en él una regulación completa y acabada del principio general ya expresado en el art. 8.1 LODA, conforme al cual la denominación de las asociaciones no puede incluir términos o expresiones que induzcan a error sobre su identidad o naturaleza.

En opinión del Abogado del Estado, el reproche dirigido contra el art. 8.2 LODA plantea un juicio de calidad técnica mas no de validez, por lo que debe rechazarse. Además, entiende que la prohibición de denominaciones que incluyan expresiones contrarias a las leyes o que vulneren derechos fundamentales representa una condición básica de ejercicio del derecho de asociación. Por lo que atañe al art. 8.3 LODA, coincide con el Letrado del Parlamento de Cataluña en que concreta la previsión general del art. 8.1 LODA, al tiempo que apunta su conexión con el art. 30.2 del mismo texto legal, de acuerdo con el cual cuando la denominación incluya alguno de los extremos aludidos en el art. 8.3 LODA se habilita a la Administración para suspender el plazo de inscripción, habilitación que, en la medida en que supone una injerencia en el ejercicio del derecho de asociación, requiere una predeterminación suficiente que excluya la discrecionalidad administrativa en este ámbito.

Finalmente, el representante procesal del Senado sostiene que el establecimiento en el art. 8.1 LODA del principio de identificación asociativa y singularidad nominal es un elemento básico y, por ende, parte esencial del régimen jurídico del ejercicio del derecho fundamental. En desarrollo de este principio, en el art. 8.2 LODA se plasma un criterio de orden público básico y dotado de sentido porque, si bien es cierto que el art. 22.2 CE prohíbe las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito así como las de carácter secreto o paramilitar, no es menos cierto que puede haber espacios entre la ilegalidad y la legalidad en los que el Ordenamiento debe introducir cautelas que eviten la comisión de ilícitos, como así se ha hecho en el art. 8.2 LODA. Por lo que hace al art. 8.3 LODA, indica que en él se trata de evitar la confusión con la denominación de otras asociaciones ya inscritas en el registro territorial competente.

7. El art. 8 LODA versa sobre un requisito esencial de las asociaciones y, en general, de todas las personas jurídicas, cual es la necesidad de identificarlas mediante una denominación que las singularice y distinga en tanto que sujetos de Derecho, requisito que, contemplado desde su envés, reviste la consideración de derecho al nombre, que permite a las asociaciones “cumplir una finalidad tan esencial como la propia identificación del grupo” (STC 85/1986, de 25 de junio, FJ 4). Concretamente, en los diferentes apartados de este precepto legal se enuncian los criterios de idoneidad, licitud y disponibilidad, respectivamente.

El Parlamento de Cataluña acepta el carácter de condición básica del primero de estos criterios, plasmado en el art. 8.1 LODA y que nos reconduce a la capacidad individualizadora de la denominación adoptada por las asociaciones. Por el contrario, entiende que esa caracterización no es predicable, por las razones antes expuestas, de los otros dos criterios.

Ciertamente, los criterios recogidos en los apartados segundo y tercero del art. 8 LODA limitan una de las vertientes que componen la libertad de autoorganización de

las asociaciones, en este caso el derecho a dotarse de una denominación que las identifique. Ahora bien, debemos afirmar que dichas limitaciones guardan una relación directa e inmediata con las restantes facetas del derecho fundamental de asociación proclamado en el art. 22 CE, por lo que procede confirmar la calificación de condiciones básicas que les ha atribuido el legislador estatal.

Así sucede con la exigencia de licitud de la denominación, recogida en el art. 8.2 LODA. Lejos de representar una obviedad, calificación que le atribuye el Letrado del Parlamento de Cataluña y que únicamente podríamos compartir si con ella se indicara que el legislador ha reiterado aquí una fórmula relativamente usual en el panorama de las denominaciones de las personas jurídicas, mediante el establecimiento de este requisito se pretende evitar que con ocasión del ejercicio del derecho fundamental de asociación se atente contra la dignidad de la persona, que conforma, junto con el libre desarrollo de la personalidad, las bases de nuestro sistema de derechos fundamentales (STC 212/2005, de 21 de julio, FJ 4).

Por otro lado, el art. 8.3 LODA se refiere al requisito de la disponibilidad del nombre. Esa disponibilidad se concreta en la prohibición de homonimia o identidad sustancial tanto con otras asociaciones ya inscritas en el registro administrativo correspondiente, faceta que podemos considerar interna, como con otros sujetos de Derecho e incluso, salvo que medie autorización expresa de su titular, con marcas registradas notorias, faceta externa del Derecho de asociaciones. Con el fin de evitar la confusión proscrita por este precepto, en el art. 30.2 LODA se articula un mecanismo registral preventivo, al que se atribuye asimismo la consideración de condición básica de ejercicio del derecho de asociación y que no ha sido impugnado por el Parlamento de Cataluña. Al margen de ello, podemos concluir que el establecimiento de criterios que eviten equívocos en la denominación de las asociaciones es un instrumento idóneo y ponderado que facilita el ejercicio de la libertad positiva y negativa de asociación por los ciudadanos, por lo que no se aprecia extralimitación competencial alguna en su calificación como “condición básica” de ejercicio de este derecho fundamental.

8. En el art. 11 LODA, bajo la rúbrica “régimen de las asociaciones” se establece, en primer lugar, que estos entes se registrarán, en lo que se refiere a su constitución e inscripción, “por lo establecido en la presente Ley Orgánica y en las disposiciones reglamentarias que se dicten en su desarrollo” (apartado primero). Una fórmula prácticamente idéntica se utiliza en el apartado segundo para referirse al régimen interno. Concretamente, de acuerdo con el art. 11.2 LODA:

“En cuanto a su régimen interno, las asociaciones habrán de ajustar su funcionamiento a lo establecido en sus propios Estatutos, siempre que no estén en contradicción con las normas de la presente Ley Orgánica y con las disposiciones reglamentarias que se dicten para la aplicación de la misma.”

Como claramente puede advertirse, en este precepto se define el marco normativo en el que se encuadran los estatutos asociativos en los que se manifiesta la potestad de organización que comprende el derecho de asociación. Al respecto, este Tribunal Constitucional ha señalado en reiteradas ocasiones que esta faceta del derecho fundamental de asociación debe ejercerse “en el marco de la Constitución y de las leyes que, respetando el contenido esencial de tal derecho, lo desarrollen o lo regulen (art. 53.1)” [SSTC 218/1988, de 22 de noviembre, FJ 1, y 96/1994, de 21 de marzo, FJ 2 b)].

Pues bien, el Letrado del Parlamento de Cataluña impugna el inciso final del artículo ahora reproducido en cursiva —“y con las disposiciones reglamentarias que se dicten para la aplicación de la misma”—, porque entiende que la remisión al reglamento implica la exclusión de la normativa autonómica en la regulación de esta materia. Frente a esta interpretación, sostiene el Abogado del Estado que dicha remisión no puede entenderse limitada a las disposiciones generales que apruebe el Gobierno de la Nación en virtud de la habilitación contenida en la disposición final tercera LODA, sino que comprende asimismo las normas reglamentarias que dicten las Comunidades Autónomas que ostenten competencia en materia de asociaciones. Para la representación procesal del Senado, el precepto no incurre en ningún motivo de invalidez porque una Ley autonómica no puede desarrollar las “condiciones básicas” fijadas por el legislador estatal para garantizar la igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho fundamental de asociación. En el caso concreto de Cataluña, esa Ley versará sobre las clases de asociaciones mencionadas en el art. 9.24 EAC y tendrá su propio desarrollo reglamentario, que no comprende las “condiciones básicas”.

9. A fin de dar una adecuada respuesta a la impugnación deducida por el Parlamento de Cataluña debemos comenzar rechazando la interpretación que del precepto legal recurrido hace el Abogado del Estado, quien defiende que la remisión a las normas reglamentarias que desarrollen lo dispuesto en la Ley Orgánica del derecho de asociación comprende tanto las estatales como las autonómicas.

Esta interpretación no puede ser compartida, en primer lugar, porque este Tribunal ha afirmado reiteradamente que las “condiciones básicas” no son normas básicas susceptibles de desarrollo por las Comunidades Autónomas [al respecto, SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 a), y 37/2002, de 14 de febrero, FJ 12]. En segundo lugar, porque, en la actualidad, seis Comunidades Autónomas, entre las que se encuentra Cataluña, ostentan competencia exclusiva sobre determinados tipos asociativos que desarrollen su actividad principalmente en el territorio autonómico (arts. 10.13 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, 9.24 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 13.25 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, 31.23 del Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana, 30.7 y 44.19 de la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra). Como quiera que dicha competencia comprende la potestad legislativa (STC 86/1989, de 11 de mayo, FJ 7) y habilita a las mencionadas Comunidades Autónomas para regular, entre otros extremos, los referidos a la “vertiente interna” de las asociaciones: “organización, funcionamiento interno y derechos y deberes de los asociados” (STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 5 *in fine*), procede rechazar esta interpretación del art. 11.2 LODA ya que condicionaría indebidamente el ejercicio en este ámbito de la potestad legislativa autonómica, que se vería desplazada a favor de la potestad reglamentaria. Obviamente, ninguna de estas hipótesis se acomoda al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, lo que determina el rechazo de dicha interpretación.

En cuanto a la tesis auspiciada por el representante del Senado, hemos de indicar que su acierto al delimitar las esferas de regulación que corresponden a las instancias estatal y autonómica respectivamente no permite salvar por sí solo las dudas de constitucionalidad que suscita el inciso impugnado. Dicho de otro modo, no basta con afirmar que a los poderes autonómicos no les corresponde desarrollar las “condiciones básicas” establecidas por el Estado para concluir que se acomoda a lo previsto en el art.

149.1.1 CE el establecimiento de una condición básica consistente en la exigencia de adecuación de los estatutos asociativos a la Ley Orgánica del derecho de asociación y a las disposiciones reglamentarias que se dicten para su aplicación.

Avanzando un paso más en nuestra argumentación, debemos señalar ahora que el problema planteado por el Parlamento de Cataluña no se refiere propiamente a la inexistencia de una cláusula de salvaguardia de las competencias que puedan ostentar las Comunidades Autónomas en la materia. Si así fuera, habríamos de insistir, una vez más, en que el legislador estatal no viene obligado a incorporar este tipo de cláusulas cuando actúa en el ejercicio de sus competencias (SSTC 191/1994, de 23 de junio, FJ 2, y 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 4).

Dicho esto, podemos adelantar ya que el art. 11.2 LODA, en su inciso concretamente impugnado, no puede merecer la calificación de condición básica que garantice la igualdad en el ejercicio del derecho de asociación. De una parte, porque la igualdad a la que el art. 149.1.1 CE se dirige no puede garantizarse con ignorancia del sistema de fuentes que rige un concreto sector del Ordenamiento. Así sucede en este caso al exigir la adecuación de los estatutos asociativos exclusivamente a las normas dictadas por el Estado e ignorando, con ello, la potestad legislativa que, en esta materia, ostentan diferentes Comunidades Autónomas. De otra, porque la remisión amplia e incondicionada a las disposiciones reglamentarias dictadas para la aplicación de la Ley Orgánica del derecho de asociación en materia de “régimen interno” de las asociaciones no puede reputarse en sí misma una medida dictada al amparo del art. 149.1.1 CE. En efecto, el precepto controvertido no puede encontrar cobertura en dicho título dado que no se especifican qué aspectos concretos requerirían de desarrollo reglamentario, en atención, tanto a la especificidad técnica de dicho desarrollo, como a su apreciable conexión con las condiciones básicas que deben ser tuteladas en garantía de la igualdad a que se dirige este título competencial.

Consecuentemente, no habiendo realizado el legislador tal precisión, lo que resulta imprescindible para evitar el vaciamiento de las competencias autonómicas, procede concluir que el inciso “y con las disposiciones reglamentarias que se dicten para la aplicación de la misma” del art. 11.2 LODA no se acomoda a las exigencias del art. 149.1.1 CE, por lo que no constituye condición básica del ejercicio del derecho de asociación.

10. El Letrado del Parlamento de Cataluña niega el carácter de condición básica a los arts. 28.1 f) [de acuerdo con el cual la inscripción de las asociaciones deberá contener, entre otros, los asientos y sus modificaciones relativos a “la apertura y cierre de delegaciones o establecimientos de la entidad”] y 2 c) [a cuyo tenor en los Registros de asociaciones estará depositada, entre otra documentación, “la relativa a la apertura, traslado o clausura de delegaciones o establecimientos”]. A juicio del recurrente, estas exigencias registrales no resultan imprescindibles ni necesarias para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de asociación.

Frente a ello, sostiene el Abogado del Estado que, habida cuenta de que los principios de publicidad y funcionamiento democrático de las asociaciones forman parte esencial del derecho fundamental, especialmente en su faceta *inter privados*, es lógico que, al amparo del art. 149.1.1 CE, se sometan a inscripción en el Registro de asociaciones la apertura, traslado o cierre de delegaciones o establecimientos de la

entidad [art. 28, apartados 1 f) y 2 c)]. A su vez, el Letrado de las Cortes Generales menciona los principios de publicidad y seguridad en el tráfico jurídico, añadiendo que existe un interés general en el conocimiento de la apertura, traslado y cierre de las delegaciones y establecimientos de las asociaciones, pues no se entendería bien que en el ejercicio de la propiedad o de la libertad de empresa se consignasen los actos modificativos en los correspondientes registros y no sucediera lo mismo cuando se ejerce el derecho de asociación, cuya conexión con otros derechos fundamentales y en particular con el derecho de participación en los asuntos públicos (art. 23 CE) subraya. Desde otra perspectiva, recuerda que en la legislación autonómica catalana sobre asociaciones, la apertura de delegaciones o de otros locales sociales es objeto de inscripción en el registro administrativo, previsión que, en opinión del Letrado de las Cortes Generales, no puede erigirse en obstáculo insalvable para el ejercicio de la competencia estatal *ex art. 149.1.1 CE*.

11. Al emprender el examen de los concretos apartados del art. 28 LODA cuya calificación como condición básica rechaza el Parlamento de Cataluña, hay que comenzar recordando que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 22.3 CE “las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad”. De este precepto constitucional no puede en modo alguno deducirse la existencia de una obligación de inscripción cuyo cumplimiento se erija en requisito imprescindible para el ejercicio del derecho fundamental. No en vano, este Tribunal ha destacado que “el derecho de asociación reconocido en las modernas Constituciones supone ‘la superación del recelo’ con que el Estado liberal contempló el fenómeno asociativo —STC 67/1985, de 24 de mayo— de ahí que, en su vertiente positiva garantice la posibilidad de los individuos de unirse para el logro de ‘todos los fines de la vida humana’, y de estructurarse y funcionar el grupo así formado libre de toda indebida interferencia estatal” (STC 115/1987, de 7 de julio, FJ 3). De esta consideración del derecho fundamental de asociación como derecho de libertad, “que se plasma en la reconocida exigencia de que los poderes públicos no interfieran ilícitamente en la esfera de libertad por él acotada” (ATC 162/1995, de 5 de junio, FJ 4), se concluye, por tanto, que la inscripción registral ha de conceptuarse, obviamente, como un derecho de la propia asociación —así se refleja en el art. 24 LODA— y, examinada desde otra perspectiva complementaria, como una carga (en este sentido, STC 219/2001, de 31 de octubre, FJ 5), de cuyo cumplimiento se hace depender el disfrute por la asociación de determinadas ventajas, en particular las atinentes al régimen de responsabilidad en el tráfico jurídico (al respecto, art. 15 LODA).

Por las razones expuestas, debemos reiterar ahora que el reconocimiento del derecho fundamental de asociación en el art. 22 CE implica el respeto de la libertad de los ciudadanos para unirse para el logro de todos los fines de la vida humana, al margen de toda indebida interferencia estatal. Dicho de otro modo, para ejercer este derecho fundamental es suficiente la existencia de un acuerdo de colaboración mutua entre ciudadanos donde se manifieste su voluntad de asociarse y de conjugar sus cualidades para la consecución de los fines lícitos perseguidos, no siendo preciso que sobre ese *pactum associationis* haya de recaer intervención alguna de los poderes públicos, ni tan siquiera de carácter registral. Obviamente, la garantía de este régimen constitucional “no impide que el legislador, en el desarrollo legislativo de este derecho, pueda establecer ciertas condiciones y requisitos de ejercicio en relación con determinadas modalidades asociativas, o en atención a la distinta naturaleza de sus fines, siempre que

los mismos no afecten al contenido esencial de este derecho fundamental” (STC 5/1996, de 16 de enero, FJ 6).

En relación con la inscripción registral, ese régimen constitucional mínimo permite la existencia de asociaciones no inscritas, sin perjuicio de que el legislador competente para establecer el régimen jurídico de los diferentes sujetos de Derecho resultantes del *pactum associationis* pueda, ponderando los intereses en presencia y atendiendo a las singularidades que puedan concurrir en los mismos, en particular en lo atinente a los fines que persigan y las actividades que se propongan desarrollar para alcanzarlos, imponer su inscripción obligatoria en los registros correspondientes para que el ejercicio del derecho de asociación despliegue todos sus efectos. Conviene no olvidar, a este respecto, que el art. 22 CE contiene un derecho fundamental a asociarse, no a crear unos concretos entes con sustrato asociativo y dotados de un régimen jurídico específico cuya configuración corresponde al legislador.

Sentadas estas premisas, interesa precisar que los asientos registrales regulados en los arts. 28.1 y 2 LODA hacen referencia únicamente a las asociaciones a las que resulte de aplicación dicha Ley Orgánica, de acuerdo con la delimitación subjetiva contenida en su art. 1, y que libremente decidan ejercer el derecho de inscripción (art. 24 LODA) “a los solos efectos de publicidad” (art. 22.3 CE).

12. Pues bien, la lectura de estos preceptos pone de manifiesto que los actos inscribibles mencionados en el art. 28.1 LODA se corresponden con algunos de los contenidos necesarios de los estatutos asociativos *ex* art. 7.1 LODA [así sucede especialmente con la denominación, art. 28.1 a); el domicilio, art. 28.1 b); los fines y actividades estatutarias, art. 28.1 c) y el ámbito territorial de actuación, art. 28.1 d)], o bien hacen referencia a circunstancias relevantes para la vida de la asociación misma [es el caso de la fecha de constitución —contenido necesario del acta fundacional *ex* art. 6.1 d)— y de inscripción en el registro, art. 28.1 g); la declaración y revocación de la condición de utilidad pública, art. 28.1 h) y, finalmente, “la baja, suspensión o disolución de la asociación y sus causas”, art. 28.1 k)] o relacionados con la vida interna de la asociación [la identidad de los titulares de los órganos de gobierno o representación, art. 28.1 e)]. Respecto de los asientos previstos en las letras i) y j), alusivos a la constitución o pertenencia a entes que trascienden a la propia asociación, como son las federaciones o confederaciones y uniones o entidades internacionales, resulta evidente su conexión con el art. 3 f) LODA, donde se reconoce a las propias asociaciones capacidad para ejercer el derecho de asociación.

En cuanto a lo dispuesto en el art. 28.1 f), donde se mencionan como actos inscribibles “la apertura y cierre de delegaciones o establecimientos de la entidad”, apunta el Letrado de las Cortes Generales la existencia de una previsión sustancialmente idéntica en la normativa autonómica sobre asociaciones. Sin embargo, esa identidad sustancial no es tal puesto que los arts. 10.1 a) de la Ley del Parlamento Vasco 3/1988, de 12 de febrero —que no fue impugnado en el recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 173/1998, de 23 de julio— y 9.5 a) de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997, de 18 de junio, exigen la inscripción registral del “domicilio principal y otros locales”, mención esta última que no puede equipararse con las “delegaciones o establecimientos”.

Dicho con otras palabras, no todos los locales de los que sea titular la asociación pueden merecer la consideración de “delegaciones” y “establecimientos”, únicos supuestos a los que se limita la previsión de inscripción registral establecida por el legislador estatal. En efecto, dichos supuestos hacen referencia a la creación de nuevos centros en los que, con una cierta autonomía de gestión, se desarrollan permanentemente operaciones en nombre de la asociación. Por consiguiente, es claro que la carga de inscripción establecida por el legislador estatal no alcanza a la apertura de aquellos locales de la asociación en los que no concurren estas circunstancias. Examinado el precepto desde su perímetro exterior, baste añadir que tampoco se refiere a la creación de filiales pues ello implica el surgimiento de una nueva persona jurídica.

Así delimitado el alcance del precepto, puede aceptarse su carácter de condición básica de ejercicio del derecho de asociación ya que con la imposición de la carga de inscripción se trata de asegurar una adecuada protección a los terceros que entren en relación con la asociación en el curso del tráfico jurídico, así como de facilitar el ejercicio a la participación de los asociados [art. 21 a) LODA] en la toma de decisión sobre un aspecto tan relevante como es la apertura de delegaciones y establecimientos dotados de una cierta autonomía de gestión y que acaso implique una extensión del ámbito territorial de actuación de la asociación, favoreciendo eventualmente, el ejercicio del derecho positivo de asociación. Al respecto, no podemos descartar, al menos en principio, que en la decisión de incorporarse a una asociación ya existente los ciudadanos sopesen las posibilidades reales y efectivas que tienen de participar activamente en la vida interna de la entidad, que será mayor o menor en función de la proximidad geográfica de un centro operativo de la misma.

Por tanto, entendida en los términos expuestos, esto es que la carga de inscripción, establecida en el art. 28.1 f) LODA, se contrae a la creación de centros que gocen de autonomía de gestión y representación permanente de la asociación, la norma puede considerarse condición básica del ejercicio del derecho de asociación.

Respecto de la impugnación del art. 28.2 c) LODA, hay que señalar que el conjunto del apartado segundo de este artículo se limita a disponer que la documentación objeto de inscripción, conforme a lo previsto en el art. 28.1 LODA, quedará depositada en los correspondientes registros administrativos de asociaciones. Con esta regla, que en el caso del art. 28.2 c) hace referencia a los documentos en los que se reflejen los actos inscribibles *ex* art. 28.1 f) LODA, se trata de asegurar la publicidad registral. Por consiguiente, la consideración de la obligación de inscribir la apertura y cierre de sucursales y establecimientos como una garantía en beneficio de terceros lleva consigo la lógica consecuencia de que la documentación en la que se acrediten estas actuaciones habrá de quedar depositada en el registro administrativo competente y ser accesible según lo dispuesto en el art. 29.1 LODA.

En consecuencia, así interpretada, la norma contenida en el art. 28.2 c) no incurre en tacha alguna de inconstitucionalidad.

13. Según se establece en el primer párrafo del art. 30.1 LODA, “el plazo de inscripción en el correspondiente Registro será, en todo caso, de tres meses desde la recepción de la solicitud en el órgano competente”. De este precepto se recurre el inciso “en todo caso” porque, en opinión de la representación del Parlamento de Cataluña, si bien puede ser admisible que el legislador estatal fije un plazo máximo único, ello no

debe impedir que las Comunidades Autónomas con competencias en materia de asociaciones establezcan plazos inferiores. Consecuentemente, lo que se impugna es la consideración del inciso discutido como norma de general aplicación.

Para el Abogado del Estado el art. 30.1 LODA merece la calificación de condición básica de ejercicio del derecho fundamental de asociación porque limita el ejercicio de la potestad administrativa de registro de las asociaciones. En particular porque la inactividad de la Administración en materia de inscripción registral entraña en sí misma una lesión del citado derecho fundamental, conforme a la doctrina establecida por este mismo Tribunal en la STC 291/1993, de 8 de octubre. A mayor abundamiento, indica que el plazo máximo coincide con el general del art. 42.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

Finalmente, el Letrado de las Cortes Generales defiende que nos hallamos ante el establecimiento de un plazo máximo para la inscripción de las asociaciones en el correspondiente registro administrativo. El precepto cumple, así, una función garantista que se encuadra en la competencia estatal *ex art. 149.1.1 CE*.

14. Como claramente puede apreciarse, el rechazo del Parlamento de Cataluña a considerar el precepto legal impugnado como condición básica que garantice la igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho fundamental de asociación es el resultado de una interpretación de su alcance, de la que resultaría el vaciamiento de la competencia autonómica para regular el procedimiento de inscripción registral de las asociaciones en el concreto extremo de la fijación de los plazos. No obstante, según ha reiterado este Tribunal, en la labor hermenéutica de los preceptos legales resulta obligado apurar todas las posibilidades de interpretación de conformidad con la Constitución y apreciar la invalidez sólo de aquellos cuya incompatibilidad con la Norma suprema “resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación” (por todas, SSTC 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 3, y 89/2004, de 25 de mayo, FJ 8).

Pues bien, en esta ocasión ese tipo de interpretación es perfectamente posible. En efecto, partiendo de la premisa insoslayable de que las condiciones básicas han de ser “las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta” (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 8), debemos coincidir con las tesis expuestas en defensa del encuadramiento del precepto legal en la competencia estatal del art. 149.1.1 CE. Así, el primer párrafo del art. 30.1 LODA incorpora una garantía procedimental del ejercicio del derecho de asociación puesto que, según este Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de subrayar, tanto la denegación infundada o arbitraria de la inscripción como la omisión administrativa, pueden lesionar el citado derecho fundamental, al tratarse de una prestación debida por la Administración encargada del correspondiente registro (SSTC 291/1993, de 18 de octubre, FJ 2, y 219/2001, de 31 de octubre, FJ 5).

Concretamente, en el párrafo primero del art. 30.1 LODA se establece como garantía procedimental del ejercicio de derecho de asociación, en su concreta modalidad de satisfacción de la carga de inscripción registral, un plazo máximo de tres meses. Es preciso entender que dicho plazo sólo vincula a las Comunidades Autónomas en cuanto constituye, justamente, el umbral máximo de duración del procedimiento administrativo —de ahí el inciso “en todo caso”—, pero ello no les impide su reducción al regular el

procedimiento de inscripción de las asociaciones en su registro territorial cuando sean competentes para ello *ratione materiae*, en particular porque una mayor celeridad en el ejercicio de la función registral significa una más eficaz satisfacción de los intereses, públicos y privados, a los que sirve.

La interpretación del precepto en los términos expuestos lleva a la desestimación del recurso.

15. Se impugna asimismo el apartado segundo de la disposición transitoria primera LODA. Tras consignarse en el apartado primero de dicha disposición transitoria que las asociaciones inscritas quedarán sujetas a la Ley Orgánica del derecho de asociación “y conservarán su personalidad jurídica y la plenitud de su capacidad, pero deberán adaptar sus estatutos en el plazo de dos años”, en el mencionado apartado segundo se establece lo siguiente:

“No obstante lo anterior, las asociaciones inscritas deberán declarar, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la presente Ley Orgánica, que se encuentran en situación de actividad y funcionamiento, notificando al Registro en que se hallen inscritas la dirección de su domicilio social, y la identidad de los componentes de sus órganos de gobierno y representación, así como la fecha de elección o designación de éstos.”

Para el Letrado del Parlamento de Cataluña, en este precepto se hace recaer sobre las asociaciones ya inscritas una obligación de declarar determinados extremos que no pueden merecer la calificación de imprescindibles para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos constitucionales. Este reproche es replicado por el Abogado del Estado mediante la invocación del principio de publicidad ya que con la obligación discutida se pretenden satisfacer las exigencias que derivan de dicho principio en relación con el domicilio de las asociaciones ya inscritas así como la identidad de los titulares de sus órganos de gobierno y representación. La representación del Senado defiende la constitucionalidad de este precepto al entender que constituye una condición básica la actualización por igual de todas las asociaciones de régimen común como método de garantía de un trato igual en el ejercicio del derecho de asociación, sin afectar a la competencia autonómica en materia de registro de asociaciones.

16. En la disposición que nos ocupa se regula la incidencia que la nueva Ley ha de tener sobre las asociaciones existentes e inscritas en el correspondiente registro administrativo, con anterioridad a su entrada en vigor. Dicho de otro modo, no resulta de aplicación a aquellos entes surgidos del ejercicio del derecho de asociación pero que no hayan sido objeto de inscripción registral. Como ya hemos indicado anteriormente, al examinar la impugnación de los arts. 28.1 f) y 28.2 c) LODA, la eventual inscripción lleva consigo la aplicación de un régimen jurídico específico, pero no puede reputarse condición necesaria para el ejercicio del derecho de asociación consagrado en el art. 22 CE.

Así, en el apartado primero de la disposición transitoria que nos ocupa, se trata de hacer compatible la pervivencia de las mismas con su sujeción a la nueva Ley mediante la concesión de un plazo de dos años para la adaptación de los estatutos asociativos al contenido obligatorio de la Ley Orgánica del derecho de asociación. Por

otra parte, en el apartado segundo, aquí controvertido, se impone a esas mismas asociaciones la carga de presentar una declaración de actividad y funcionamiento en la que se notifique al registro “la dirección de su domicilio social, y la identidad de los componentes de sus órganos de gobierno y representación, así como la fecha de elección o designación de éstos”.

Conforme hemos tenido oportunidad de declarar en la STC 219/2001, de 31 de octubre, “sólo la continua correspondencia del Registro con la realidad permite cumplir el fin de publicidad a que se refiere el art. 22.3 CE” (FJ 5). Pues bien, examinado el precepto desde la perspectiva que nos ofrece este criterio, podemos afirmar que la carga que en él se establece a las asociaciones inscritas no puede reputarse desproporcionada a los efectos del ejercicio por el legislador estatal de la competencia que le atribuye el art. 149.1.1 CE.

En efecto, resulta manifiesto que la comunicación al registro administrativo correspondiente de que las asociaciones preexistentes e inscritas se encuentran “en situación de actividad y funcionamiento” sirve como garantía de los derechos e intereses legítimos tanto de terceros, que pudieran entrar en relación con una asociación sobre cuya pervivencia alberguen dudas, como de los propios miembros de la asociación, conforme se reconoce en el art. 10.2 LODA. Obviamente, también coadyuva al efectivo ejercicio del derecho positivo de asociación, en la concreta vertiente de incorporación a un ente asociativo previamente existente, y que desarrolle las actividades estatutariamente definidas. Similares razones explican la exigencia de identificación del domicilio social actual, cuya inscripción registral figura, por otro lado, en el art. 28.1 b) LODA. Con respecto a “la identidad de los componentes de sus órganos de gobierno y representación, así como la fecha de elección o designación de éstos”, el primer inciso se corresponde con lo previsto en el art. 28.1 e) LODA y, en cuanto al segundo, puesto en relación con la fijación de un *dies ad quem* de dos años desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica del derecho de asociación para efectuar las comunicaciones reguladas en el apartado segundo de la disposición transitoria primera, representa una ampliación del plazo general para el cumplimiento de la carga de inscripción que figura en el art. 28.4 LODA. En consecuencia hemos de concluir que la norma contenida en la disposición transitoria primera se ha dictado sin extralimitación de las competencias del Estado *ex art.* 149.1 CE.

17. Impugna por último el Letrado del Parlamento de Cataluña el inciso “a efectos de aplicar los beneficios establecidos en sus respectivos ordenamientos jurídicos” del art. 36 LODA. Este precepto se incluye en el capítulo VI de la Ley que, rubricado “Medidas de fomento”, está integrado por los arts. 31 a 36. Con excepción del primero de ellos, todos estos preceptos se dictan “al amparo del artículo 149.1.14 de la Constitución, sin perjuicio de los regímenes tributarios forales vigentes en los Territorios Históricos del País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra” (disposición final primera, apartado cuarto).

Los arts. 32 a 35 LODA versan sobre las asociaciones de utilidad pública (requisitos que deben reunir, derechos y obligaciones y procedimiento de declaración), estableciéndose en el art. 36 lo siguiente:

“Lo dispuesto en el presente capítulo se entiende sin perjuicio de la competencia de las Comunidades Autónomas para la declaración de utilidad pública, *a efectos*

*de aplicar los beneficios establecidos en sus respectivos ordenamientos jurídicos, a las asociaciones que principalmente desarrollen sus funciones en su ámbito territorial, conforme al procedimiento que las propias Comunidades Autónomas determinen y con respeto a su propio ámbito de competencias.”*

En opinión del Letrado del Parlamento de Cataluña, resulta abusiva la invocación del título competencial del art. 149.1.14 CE para establecer un régimen uniforme en la regulación de las asociaciones de utilidad pública puesto que con esta figura se pretende fomentar el asociacionismo y la participación de las asociaciones en la promoción de actividades de interés general, no resolver cuestiones atinentes al funcionamiento de la hacienda pública y a los ingresos y gastos del Estado. En consecuencia, defiende la prevalencia del título específico “asociaciones” del art. 9.24 EAC sobre el genérico “Hacienda general” del art. 149.1.14 CE, habida cuenta, además, de que la declaración de una asociación como de utilidad pública no tiene efectos únicamente fiscales, según se aprecia en el art. 33 LODA.

El inciso discutido del art. 36 LODA da como resultado una dualidad de regímenes de declaración de utilidad pública, de tal suerte que si las asociaciones sobre las que ostenta competencias la Comunidad Autónoma de Cataluña pretenden disfrutar en su plenitud de los beneficios típicos de este tipo de entes asociativos deberán solicitar sendas declaraciones a la Administración autonómica y a la estatal. Para la representación del Parlamento de Cataluña, en el caso de las asociaciones referidas en el art. 9.24 EAC esa declaración deberá adoptarla exclusivamente la Generalidad de Cataluña, que habrá de aplicar la normativa dictada por el Estado necesaria para el disfrute de los beneficios fiscales estatales. En defensa de esta pretensión invoca la doctrina establecida en la STC 152/1988, de 20 de julio.

Para el Abogado del Estado el reconocimiento del derecho a disfrutar de exenciones y beneficios fiscales o económicos de conformidad con las leyes vigentes a las asociaciones declaradas de utilidad pública se incardina dentro de la competencia exclusiva del Estado *ex* art. 149.1.14 CE, si bien es cierto que el beneficio de justicia gratuita encuentra su acomodo en otras competencias, de titularidad igualmente estatal (art. 149.1.5 y 6 CE, puesto que se regula el acceso al proceso disfrutando de dicho beneficio). Consecuentemente, el sentido último del inciso recurrido es el de facultar a las Comunidades Autónomas para que reconozcan otros beneficios distintos a las asociaciones de su competencia. Sostiene el Abogado del Estado, por último, que no es aplicable en este caso la doctrina de la STC 152/1988 sino la fijada en la STC 13/1992, de 6 de febrero, donde se deslindan las competencias relativas a la facultad de gasto del Estado.

A su vez, la representación del Senado pone de relieve que la argumentación empleada por el Parlamento recurrente tiende a limitar la competencia exclusiva autonómica en una competencia meramente ejecutiva, lo que resulta contradictorio con el tenor literal de la demanda. Para el Letrado de las Cortes Generales, aunque pudiera ser deseable una modificación legislativa que facilitara la cooperación entre las distintas Administraciones competentes en la materia, de ello no se puede deducir que el inciso cuestionado sea contrario al orden constitucional de distribución de competencias.

18. A fin de dar una adecuada respuesta a las tesis defendidas por las partes personadas en este proceso constitucional es necesario conectar la competencia para

declarar determinadas asociaciones “de utilidad pública” con los efectos que derivan de dicha declaración. Estos efectos se esbozan en el art. 33 LODA que, con la única excepción de la reserva de denominación que se consagra en la letra a), remite a la legislación sectorial el alcance de los derechos de los que gozan estas asociaciones.

Pues bien, a partir de la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de asociaciones, más concretamente, de lo dispuesto en su art. 4, puede afirmarse que la principal consecuencia legal atribuida a la declaración de utilidad pública ha sido la de disfrutar de un régimen fiscal especial, actualmente compendiado en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, reguladora del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo. De acuerdo con lo dispuesto en el art. 2 b) de esta Ley, las asociaciones declaradas de utilidad pública gozan de la consideración de entidades sin fines lucrativos, pudiendo acogerse, en los términos del art. 14, al régimen fiscal especial que la Ley 49/2002 diseña y que atañe particularmente al impuesto sobre sociedades y a los tributos locales.

Sentado esto, podemos concluir que la posibilidad de disfrutar de los beneficios fiscales que versen sobre tributos de titularidad estatal o cuyo establecimiento corresponde al Estado representa la determinación del deber tributario de los beneficiarios y, en cuanto tal, resulta natural a su incardinación en el ámbito competencial del art. 149.1.14 CE. Esta conclusión cuenta, por otro lado, con el respaldo de la doctrina sentada en las SSTC 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 4, y 74/2000, de 16 de marzo, FJ 3, acerca de la determinación de la instancia competente para establecer beneficios fiscales.

Idéntico encuadramiento competencial merecerá la concreción del derecho reconocido en el art. 33 c) LODA, en aquellos supuestos en los que los “beneficios económicos” sean establecidos por la legislación en materia de competencia estatal, y a ello parece referirse el Abogado del Estado cuando invoca la aplicabilidad de la doctrina contenida en la STC 13/1992, de 6 de febrero, en torno a la incardinación del poder de gasto del Estado en el marco constitucional y estatutario de distribución de competencias. Obviamente, en este segundo supuesto la incidencia en la hacienda general vendrá dada no ya por la minoración de los ingresos sino por el incremento de los gastos.

Lo expuesto nos lleva a rechazar, por otro lado, la aplicabilidad de la doctrina sentada en la STC 152/1988, de 20 de julio, pues no estamos aquí ante la definición de un sistema mixto de actuaciones yuxtapuestas sobre un sector, entonces la vivienda, sobre el que el Estado carece de competencias específicas, sino ante la identificación de unos sujetos que gozarán, en virtud de una previa declaración administrativa, de un régimen tributario especial.

En distinto orden de consideraciones, la mención a la asistencia jurídica gratuita en el art. 33 d) LODA no altera la conclusión alcanzada sobre los aspectos fiscales, sin perjuicio de señalar que, como acertadamente ha puesto de manifiesto el Abogado del Estado, su encuadramiento competencial adecuado debe remitir, en principio, al título sobre “administración de justicia” del art. 149.1.5 CE.

Ello no obsta para reconocer que sobre algunos de los entes sobre los que puede recaer la declaración administrativa de utilidad pública, algunas Comunidades

Autónomas, y entre ellas la de Cataluña por mor de lo dispuesto en el art. 9.24 EAC, ostentan competencia exclusiva. Pero esta constatación no basta para concluir que se produce un vaciamiento de las competencias autonómicas habida cuenta de que en el art. 35.1 LODA, no impugnado en este proceso constitucional, se prevé que la referida declaración únicamente se llevará a cabo “previo informe favorable de las Administraciones públicas competentes en razón de los fines estatutarios y actividades de la asociación”, lo que garantiza la intervención autonómica en el procedimiento estatal de declaración mediante la introducción de la figura del informe vinculante cuando sea negativo. Como hemos tenido ocasión de afirmar, esta figura representa una técnica “de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes —estatal y autonómica— que, partiendo de títulos diversos y con distinto objeto jurídico, convergen sobre un mismo espacio físico [aquí, sobre un mismo sujeto], y que están llamadas, en consecuencia, a cohesionarse” (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 38 y las resoluciones allí citadas).

Por lo demás el régimen descrito tampoco impide sino que, por el contrario, parece propiciar el que las Comunidades Autónomas con competencias plenas en la materia otorguen otros beneficios a las asociaciones de su ámbito competencial que merezcan su consideración como de “utilidad pública”, cualquiera que sea la denominación utilizada.

19. Finalmente, debemos señalar que la estimación parcial del recurso de inconstitucionalidad, en cuanto se rechaza la consideración como condiciones básicas de ejercicio del derecho de asociación de determinados preceptos, ha de plasmarse en la parte dispositiva de esta resolución en la declaración de inconstitucionalidad de la mención de los mismos contenida en la disposición final primera, apartado segundo, de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación.

En efecto, esa estimación parcial se contrae a rechazar la consideración como condiciones básicas de ejercicio del derecho de asociación de lo establecido en el art. 7.1 i) y en el inciso “y con las disposiciones reglamentarias que la desarrollen” del art. 11.2 LODA, al apreciarse que el legislador estatal ha incurrido en extralimitación competencial. Sin embargo, como quiera que no hemos advertido vulneración material de la Constitución alguna, no procede la declaración de nulidad de los preceptos en cuestión, cuya aplicación se limitará a las asociaciones de competencia estatal, en los términos de la disposición final primera apartado quinto LODA.

## **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

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 3974-2002, interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación y, en consecuencia:

1º Declarar que es inconstitucional la disposición final primera, apartado segundo, de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, en cuanto hace referencia al art. 7.1 i) y al art. 11.2, este último en el concreto inciso “y con las disposiciones reglamentarias que la desarrollen”.

2º Declarar que no es inconstitucional la citada disposición final en su referencia a los arts. 28.1 f) y 28.2 c), y 30.1, interpretados en los términos de los fundamentos jurídicos 12 y 14, respectivamente.

3º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintisiete de abril de dos mil seis.

**Voto particular que formula el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas respecto de la Sentencia de fecha 27 de abril de 2006, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3974-2002, al que se adhiere el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.**

Con el respeto que siempre me merecen las Sentencias del Pleno, aunque no comparta sus criterios, creo conveniente utilizar la facultad establecida en el art. 90.2 LOTC para expresar mi criterio discrepante.

Mi opinión personal en este caso se aparta de la mayoritaria en cuanto a la construcción general de la Sentencia que, a mi juicio, descansa en una doble línea argumental: la utilización como parámetro doctrinal de la STC 173/1998, de 23 de julio, en cuanto a la regulación general de las asociaciones, y la utilización de la STC 61/1997 para la definición del alcance del art. 149.1.1 CE. En la medida en que no comparto ninguna de las dos bases doctrinales utilizadas como ejes argumentales en la Sentencia, es lógico mi distanciamiento de partida de la construcción general de aquélla.

Mi discrepancia respecto a uno y otro ejes argumentales la tengo expresada, respectivamente, en el Voto particular a la STC de esta misma fecha dictada en el recurso de inconstitucional núm. 3914-1997, y en el Voto particular a la STC 188/2001, de 20 de septiembre, a los que me remito, excusándome aquí de reproducir lo que en cada uno de ellos tengo razonado.

Alejado así del planteamiento argumental de la Sentencia, y utilizando para la apreciación de lo que puedan considerarse “condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” la concepción más amplia por la que me pronuncié en el último de los Votos de referencia (especialmente en su apartado 6), con el reconocimiento en él al Estado, por referencia a la STC 154/1988, de un cierto margen de apreciación en cuanto a la fijación inicial de las condiciones que, por su carácter de básicas, deben ser objeto de ordenación uniforme en todo el territorio nacional, no veo inconveniente en aceptar la constitucionalidad como tales de las recogidas en todos los preceptos, cuya referencia en la disposición final se recurre y respecto de los que la

Sentencia niega en cuanto a algunos, con la consecuente declaración de inconstitucionalidad de la disposición final primera apartado 2 en la referencia a ellos, y que en cuanto a otros condiciona a una interpretación conforme, que no me parece adecuada en lo que tiene de correctora de su sentido literal.

Creo que todos los preceptos aludidos cumplen al fin de igualación pretendido en el art. 149.1.1 CE y que con el reconocimiento al Estado del margen de apreciación para la fijación inicial de las condiciones básicas, a que se refería la STC 154/1988, se puede justificar la calificación de condiciones básicas que les atribuye la disposición final recurrida.

En tal sentido creo que la Sentencia debiera haber desestimado el recurso en su totalidad, y no sólo en parte.

En este sentido emito mi Voto.

Madrid, a veintisiete de abril de dos mil seis.