

STC 135/2006, 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. 3914/1997, interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra diversos artículos de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997, de 18 de junio, de asociaciones. Han comparecido el Letrado del Parlamento de Cataluña y el Abogado de la Generalidad de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 29 de septiembre de 1997, el Abogado del Estado, actuando en la representación que legalmente ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 11, 12, 15, 16, 17, 20 (apartados 2 y 3), 21 (apartados 3, 4 y 5), 22, 23, 25, 26 (apartado 3), 27 (apartados 1 y 2), 28, 29 y 35 de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997, de 18 de junio, de asociaciones.

En el escrito rector de este proceso constitucional se fundamenta la impugnación de la Ley autonómica en las razones que seguidamente se exponen:

a) Se toma como punto de partida lo afirmado en el primer párrafo del preámbulo de la propia Ley autonómica, donde se señala que “en el año 1978 se aprobó, en referéndum, la Constitución Española, cuyo artículo 22 reconoce como derecho fundamental el derecho de asociación. Sin embargo, no ha existido desde entonces una regulación específica de las asociaciones no lucrativas que tienen un lugar importante en nuestro tejido social. Se hace preciso un nuevo marco jurídico que acabe con la vigencia en Cataluña de una ley tan obsoleta como la de 1964”. A juicio del Abogado del Estado, parte del desarrollo normativo de este preámbulo resulta inconstitucional por referirse a materias reservadas al legislador estatal, ya que se trata del desarrollo de un derecho fundamental contenido en la sección primera del capítulo segundo del título primero de la Constitución.

b) Sentada esta premisa, pasa el Abogado del Estado a desarrollar su primera alegación, referida a “la reserva al legislador estatal del desarrollo legal de determinados derechos fundamentales con la garantía de su ejercicio en términos de igualdad de todos los españoles”. Al respecto, sostiene que la Ley autonómica impugnada ha violado la reserva de Ley Orgánica que impone el art. 81.1 CE al proceder a un desarrollo directo de un derecho fundamental, ignorando igualmente la regla competencial del art. 149.1.1 CE.

En desarrollo de esta idea examina el Abogado del Estado la doctrina de este Tribunal Constitucional acerca del alcance de la reserva de Ley Orgánica. Una doctrina que ha hecho hincapié en el riesgo de petrificación del Ordenamiento por la vía de las leyes orgánicas, por lo que se impone la interpretación restrictiva del art. 81.1 CE. Este criterio ha llevado a entender que la referencia al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas únicamente alcanza a los proclamados en la sección primera del capítulo segundo del título primero del texto constitucional (STC 70/1983, de 5 de agosto). Profundizando algo más, este Tribunal ha precisado que la referencia a los “derechos y libertades” se ciñe exclusivamente a éstos y no a cualesquiera otros contenidos de los arts. 15 a 29 CE (STC 6/1981, de 16 de marzo, en relación con el art. 20.3 CE). Finalmente, se ha señalado que sólo están sujetas a la reserva de ley orgánica las normas relativas al desarrollo de esos derechos, por lo que no cabe extenderla hasta comprender todo lo que “afecte” al derecho, ni siquiera todo lo que pueda considerarse regulación de su ejercicio (SSTC 67/1985, de 24 de mayo y 137/1986, de 6 de noviembre). A la vista de esta delimitación, sostiene el Abogado del Estado que “los artículos impugnados (salvo el art. 15, el 16 y el 29, que conciernen al art. 149.1.6 CE), entran de lleno en la reserva de ley orgánica, tal y como se contempla en los artículos 15 a 29; se trata de desarrollar el propio derecho; y se trata de un auténtico desarrollo general y directo del derecho como tal”.

Señala a continuación que es posible que una determinada materia quede nominalmente atribuida a la competencia exclusiva de una Comunidad Autónoma, en virtud de las previsiones estatutarias, pero que se encuentre conectada directamente con algún derecho fundamental. En tales supuestos, la adscripción material de tales derechos a las leyes orgánicas, cuya elaboración y aprobación corresponde a las Cortes Generales, conlleva que “se establezca una nueva relación de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas”. En este sentido, la STC 25/1981, de 14 de julio, en su FJ 5, alude a la doble condición objetiva y subjetiva de los derechos fundamentales, calificados expresamente como “elemento unificador” del sistema. Siempre en opinión del Abogado del Estado, esta resolución deja clara “la configuración de los derechos fundamentales mediante un régimen unitario estatal y, en consecuencia, la necesidad de su regulación uniforme, atribuida, por lo demás a la ley orgánica”, una idea que ya figuraba en la STC 5/1981, de 13 de febrero (FJ 22). Para el Abogado del Estado, en estas resoluciones “el Tribunal Constitucional, además de reiterar la función de las leyes orgánicas en cuanto al desarrollo normativo de los derechos fundamentales, pone de manifiesto la conexión de éstos con el título competencial recogido en el art. 149.1.1 CE”.

Centrando ya la cuestión en las relaciones entre leyes orgánicas y leyes ordinarias en lo que específicamente se refiere al derecho de asociación, alude a la STC 67/1985, de 24 de mayo, donde se declara que “el artículo 22 de la Constitución contiene una garantía que podríamos denominar común; es decir, el derecho de asociación que regula el artículo mencionado se refiere a un género —la asociación— dentro del que caben modalidades específicas. Así, en la propia Constitución (artículo 6 y 7), se contienen normas especiales respecto de asociaciones de relevancia constitucional como los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones empresariales” y se añade que “por ello debe señalarse que la reserva de la Ley Orgánica en el artículo 81.1 de la Constitución en orden a las leyes relativas ‘al desarrollo de los derechos fundamentales’ se refiere en este caso a la Ley que desarrolle el derecho fundamental de asociación en cuanto tal, pero no excluye la posibilidad de

que las leyes ordinarias incidan en la regulación de tipos específicos de asociaciones, siempre que respeten el desarrollo efectuado en la Ley Orgánica” [FJ 3 c)].

Con estas alusiones a la doctrina constitucional, entiende el Abogado del Estado que “se han sentado ya pautas notablemente seguras en relación con el ámbito general de la ley orgánica respecto a la regulación uniforme de los derechos fundamentales como *status* de todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio nacional”. Una doctrina que se completa en la STC 5/1981, de 13 de febrero, con una indicación capital, cual es la de que cuando concurre la reserva de ley orgánica con algún título competencial exclusiva del Estado, entonces el definido en el art. 149.1.30 CE, todo el desarrollo del derecho fundamental ha de permanecer en la esfera estatal. Bien es cierto que esta doctrina ha sido posteriormente matizada en la STC 137/1986, de 6 de noviembre.

Finalmente, se menciona la STC 157/1992, de 22 de octubre, donde, al hilo del enjuiciamiento de la regulación autonómica de las asociaciones juveniles formalmente amparada en el título “juventud”, se afirma que esta competencia no faculta al legislador autonómico para “establecer límites a la libertad de creación de asociaciones, a la libertad de asociarse y de no asociarse, al derecho de dar personalidad jurídica a las asociaciones constituidas, ni puede tampoco reglar la organización interna de las asociaciones, la normativa aplicable a las mismas, los derechos y deberes de sus miembros o las causas de suspensión y disolución de las mismas. En suma, no puede regular ni el ejercicio de la libertad de asociación ni el régimen jurídico general de las asociaciones juveniles” (FJ 2). En esta resolución se pondría claramente de manifiesto, según el parecer del Abogado del Estado, cómo, por el juego de la reserva de ley orgánica y de la regulación de las condiciones básicas del ejercicio del derecho fundamental, existe una esfera normativa que corresponde al Estado y que debe ser respetada por el legislador autonómico.

c) Seguidamente se analizan “las competencias autonómicas en materia de asociaciones”; análisis que alcanza al “planteamiento general de la ley impugnada”.

Recuerda el Abogado del Estado que, en el momento de interponer el presente recurso, no existía una ley orgánica postconstitucional que hubiera desarrollado el derecho fundamental de asociación. De existir, las materias en ella reguladas, ya fueran estrictamente propias de la ley orgánica, ya simplemente conexas con aquéllas, quedarían congeladas en su rango y, por tanto, no cabría su regulación autonómica. Sin embargo, también apunta que, al no existir esa ley orgánica, es posible entender que la ley ordinaria autonómica puede regular todas las materias a las que no alcance la reserva de ley orgánica, es decir, también las denominadas conexas.

Ante la ausencia de un ley orgánica en la materia, el Abogado del Estado apunta la conveniencia de atender a los criterios establecidos en la STC 5/1981, de 13 de febrero, dado que pueden servir para precisar qué preceptos de la ley impugnada invaden el ámbito estricto de la ley orgánica. Ciertamente, se señala, existen algunas diferencias sustanciales entre el supuesto entonces examinado y el actual. En la referida Sentencia se dilucidó la constitucionalidad de la Ley Orgánica del estatuto de centros escolares, que versaba sobre un derecho prestacional, mientras que el ahora concernido es un derecho de libertad. Por otro lado, en este caso “la competencia estatal, referida a una parte del ordenamiento jurídico con carácter general, coincide en una primera

aproximación, con la competencia autonómica implicada”: la competencia exclusiva sobre “asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares”. Es preciso, por tanto, “dirimir esta aparente concurrencia de competencias”.

Al efecto, se invoca la STC 42/1981, de 22 de diciembre, en cuyo fundamento jurídico 2 se afirma que “la Constitución distingue entre distintos núcleos de interés, en función de los cuales han de atribuirse las respectivas competencias” y que “la técnica empleada por la Constitución es compleja, dada la coincidencia sobre una misma materia de intereses generales de diverso alcance, y dado que un mismo objeto es susceptible —generalmente— de ser situado en diversos campos. De ahí que para solucionar las cuestiones que puedan plantearse hay que partir del contenido inherente de cada competencia y sólo si, aun aplicando ese criterio, se sigue produciendo un entrecruzamiento, habrá que determinar la competencia que debe prevalecer”.

Acudiendo al contenido inherente del título competencial autonómico, señala el Abogado del Estado que hace referencia “a varios tipos o especies dentro del género asociación”, por lo que no parece posible que partiendo desde esos tipos o especies el legislador autonómico proceda a regular todos los elementos definidores de la institución, ya que tales elementos corresponden al género y no a sus especies. En consecuencia, “el título competencial autonómico considerado debe entenderse como fundamentador de las facultades que se refieren a la *especificidad* resultante del carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial de ciertas asociaciones y *no de todas* las facultades sobre las asociaciones que tienen alguno de aquellos caracteres”. Dicho de otro modo, aun cuando se ostente competencia exclusiva sobre determinados tipos de asociaciones, su desarrollo normativo no podrá extenderse a las materias que forman parte de la regulación del ejercicio del derecho fundamental.

Partiendo de este criterio, se señala que deben incluirse dentro del ámbito competencial estatal las reglas relativas a los requisitos determinantes del nacimiento de una asociación como persona jurídica; la determinación del régimen jurídico básico por el que ha de regirse; la fijación de los elementos mínimos configuradores de sus órganos (determinación, composición, reglas básicas de funcionamiento y adopción de acuerdos); régimen de capacidad y responsabilidad de la asociación, así como de sus miembros, y causas y efectos de la extinción y liquidación de aquella.

Según estas pautas, aplicadas a la Ley impugnada, se destaca en primer lugar que, conforme a su art. 1, la regulación que contiene hace referencia sólo a las asociaciones de competencia autonómica: las de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial o similar. Ahora bien, “a pesar de esta declaración general, parece evidente que, de acuerdo con el criterio expuesto, el elemento esencial determinante de la adecuación competencial ha de ser la incidencia o no de la regulación contenida en la Ley examinada en el ámbito de substrato mínimo común, que es, incluso para tales tipos de asociaciones, de competencia estatal”.

d) El Abogado del Estado afronta un examen del preámbulo de la Ley recurrida “como medio para aproximarse a su motivación y objeto”, pues, aun reconociendo que el mismo no puede ser objeto del recurso de inconstitucionalidad, no por ello deja de resultar ilustrativo sobre los propósitos perseguidos por el legislador.

A este respecto, señala que se apunta la intención de acabar con la vigencia en Cataluña de la Ley de asociaciones de 1964. Pues bien, la STC 36/1982, de 16 de junio, ya tuvo ocasión de afirmar el principio de continuidad de la legislación preconstitucional en tanto no sea incompatible con la Constitución, y se ha especificado dicho principio en relación con la citada Ley de asociaciones en las SSTC 64/1985, de 24 de mayo, y 218/1988, de 22 de noviembre. También se manifiesta en el preámbulo la clara “vocación generalista” de la Ley, incompatible con la competencia limitada que ostenta el legislador autonómico y que choca frontalmente con la competencia atribuida en exclusiva al Estado por el art. 149.1.1, en relación con el art. 22, ambos de la CE. Finalmente, se indica en ese mismo preámbulo que la Ley autonómica “parte de la propia definición constitucional de las asociaciones y presupone el eventual desarrollo general de las asociaciones mediante ley orgánica”, una afirmación radicalmente opuesta a los mandatos recogidos en los arts. 81.1 y 149.1.1 CE, pues viene a afirmar que la Ley autonómica contiene una configuración que, en realidad, sólo puede llevar a cabo el legislador estatal mediante ley orgánica.

En opinión del Abogado del Estado “todo lo dicho nos lleva a concluir que los preceptos de la Ley que persigan los objetivos descritos han de ser declarados inconstitucionales por invadir una competencia normativa que formal y materialmente corresponde al Estado. Afirmación que se hace no sólo en base a la literalidad de los preceptos que se analizarán más adelante sino también por el sentido y alcance que resulta del preámbulo de la Ley”.

e) El examen de los preceptos impugnados se abre con una síntesis de las ideas previamente expuestas por el Abogado del Estado, para quien “no parece difícil establecer que las competencias de la Comunidad Autónoma se extienden a regular tipos concretos de asociaciones y, con carácter más general, pueden extenderse a establecer potestades administrativas sobre las mismas, desarrollando las clásicas modalidades de la acción administrativa: policía, fomento y sanción, y, en general también a regular aspectos materialmente conexos con la materia reservada a la ley orgánica”. Pero no pueden entrar en la definición de los elementos esenciales del derecho ni en los aspectos que sean materialmente básicos para asegurar la igualdad *ex art. 149.1.1 CE*.

El art. 2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997 resulta inconstitucional, según el Abogado del Estado, porque regula la naturaleza y principios del derecho de asociación, recogiendo la definición de asociación, los principios básicos de su organización y funcionamiento y el ámbito jurídico del concepto de asociación sin ánimo de lucro. Se trata de una regulación del núcleo del derecho fundamental que sólo puede llevar a cabo el legislador estatal por medio de una ley orgánica que asegure la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho.

El art. 3 regula el régimen jurídico externo e interno de las asociaciones en Cataluña, excluyendo la aplicación de la norma general estatal, lo que produce una quiebra del principio de igualdad en el ejercicio del derecho. Concretamente, la Ley somete a las asociaciones catalanas al régimen de constitución, inscripción y obligaciones documentales de la propia norma autonómica, prescindiendo del régimen general, siendo así que se trata de aspectos que forman parte del núcleo esencial del derecho.

A su vez el art. 4 regula, en su aspecto básico, el ejercicio del derecho de asociación, incluyendo elementos esenciales de su estructura y requisitos formales constitutivos. También aquí es evidente, para el Abogado del Estado, que se trata de condiciones básicas para el ejercicio del derecho.

El art. 5 se refiere a los Estatutos como norma propia fundamental de la asociación y regula los requisitos mínimos y por tanto necesarios de los mismos. El establecimiento de estos requisitos mínimos es un elemento esencial del negocio jurídico, sin el cual no existe legalmente la asociación. Según el parecer del Abogado del Estado, su regulación desborda ampliamente el título competencial autonómico y se sitúa en el ámbito (tanto básico como reservado a la ley orgánica) de las competencias estatales.

Respecto del art. 7, donde se contiene otro elemento esencial de la asociación, su denominación, se reitera el reproche dirigido contra el precepto anterior.

El art. 8 regula una modalidad del derecho de asociación, la unión de asociaciones o federaciones para crear federaciones o confederaciones. Esta regulación es básica, pues remite a los requisitos y principios establecidos en la propia Ley para las asociaciones, por lo que debe declararse inconstitucional.

La inscripción registral se regula en el art. 9, al que se reprocha haber invadido un espacio normativo que corresponde al Estado, porque la inscripción y sus requisitos representan un elemento imprescindible para el despliegue de las relaciones jurídicas con terceros.

Sostiene el Abogado del Estado que el art. 11 “participa, por vía negativa de lo que se acaba de decir”. En él se delimita la responsabilidad de la asociación y de sus miembros, penetrando en un ámbito propio del derecho de obligaciones y, por tanto, del art. 149.1.8 CE; invoca también, por conexión de contenidos y especialidad, los arts. 81.1 y 149.1.1, en relación ambos con el art. 22 CE. Además, esta materia constituye un elemento estructural de la asociación como persona jurídica, con fundamental proyección en el orden patrimonial.

El art. 12 establece la configuración de la estructura de la persona jurídica asociativa, al enumerar los órganos que necesariamente han de existir, así como sus competencias. Se trata de garantías esenciales para los asociados y, como tales, elementos básicos del derecho asociativo, ya que son los cauces necesarios para su ejercicio; por consiguiente, representan condiciones básicas para la igualdad *ex art. 149.1.1 CE*.

Por su parte, el art. 15 invade la competencia estatal exclusiva sobre “legislación procesal” (art. 149.1.6 CE) pues en él se regula la impugnación de los acuerdos sociales. Además, se añade que también forma parte del núcleo básico del derecho de asociación (STC 71/1982, de 30 de noviembre) y que puede entenderse igualmente reservada al Estado por su conexión con la regulación civil del plazo de caducidad de la acción.

El art. 16 “contiene en su número 1 la regulación sobre las cuestiones administrativas que se susciten que constituye una vertiente esencial del derecho de asociación y una referencia al procedimiento administrativo común, cuya competencia corresponde al Estado en virtud del art. 149.1.18 CE, así como el establecimiento de una

atribución jurisdiccional que también corresponde al Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.6 CE”.

El art. 17, en cuanto regula la estructura y competencia del órgano de gobierno se considera inconstitucional por las mismas razones que el art. 12.

Del art. 20 se impugnan sus apartados 2 y 3, que el Abogado del Estado considera inconstitucionales por los motivos ya señalados en relación con los arts. 15 y 16.

Del art. 21 se recurren los apartados 3, 4 y 5, que determinan el régimen de responsabilidad civil de los miembros del órgano de gobierno. Es ésta una materia típicamente civil reservada al Estado por cuanto no existe ninguna especialidad foral (art. 149.1.8 CE) y su regulación también forma parte del contenido esencial del derecho de asociación (arts. 22 y 149.1.1 CE).

Otro tanto sucede con los arts. 22 y 23, que definen el *status* del socio, sus derechos y deberes. La regulación de las obligaciones recíprocas entre la asociación y sus miembros es una garantía básica del derecho de éstos y de la subsistencia de aquélla, por lo que su regulación debe corresponder al Estado en virtud de los mencionados arts. 22 y 149.1.1 CE.

El art. 25 regula la disolución de la asociación, que sin duda es una cuestión básica del derecho de asociación, igual que la constitución. Consecuentemente, el Abogado del Estado se remite a lo ya expuesto en relación con los arts. 4 y 5.

Del art. 26 se recurre el apartado 3, que establece la posibilidad de disolución judicial de las asociaciones, invadiendo así competencias estatales en materia procesal y civil (art. 149.1.6 y 8 CE, respectivamente) y afectando al ejercicio del derecho de asociación (art. 149.1.1 CE).

A los apartados 1 y 2 del art. 27 y al art. 28, donde se regula la liquidación de la asociación, se dirige un mismo reproche, el de invadir el ámbito de la regulación básica del ejercicio del derecho de asociación conectada con materias civiles, también de competencia estatal.

Idéntico reproche se dirige al art. 29, en cuanto regula el concurso de la asociación en caso de insolvencia.

Finalmente, el art. 35, que extiende expresamente el régimen contenido en la Ley a asociaciones de carácter especial, es inconstitucional porque invade el marco regulador de las condiciones básicas de garantía de igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de asociación.

f) El escrito del recurso concluye solicitando que se dicte sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos legales impugnados. Asimismo, mediante otrosí, y “al darse el requisito de conexión objetiva a que se refiere el art. 83 de la LOTC”, se interesa la acumulación de este recurso al núm. 1014/88, donde se impugna la Ley de asociaciones del País Vasco.

2. Mediante providencia de 8 de octubre de 1997 la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Gobierno de la Generalidad de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo común de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen pertinentes; oír a las partes mencionadas, así como al Gobierno y al Parlamento Vasco para que, en el mismo plazo del traslado, expusieran lo que considerasen conveniente acerca de la acumulación solicitada en el otrosí del escrito de demanda y, finalmente, publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña”.

Dicha publicación se llevó a efecto en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 269, de 10 de noviembre de 1997, y en el “Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña” núm. 2527, de 11 de noviembre de 1997.

3. El 12 de noviembre de 1997 se recibió un fax del Gabinete Jurídico de la Generalidad de Cataluña solicitando que se tuviera por personado al Abogado de la Generalidad de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, y que se le concediera una prórroga de ocho días para formular alegaciones.

Por providencia de 14 de noviembre de 1997 la Sección Segunda acordó acordar a los autos el mencionado escrito, teniendo por personado al Abogado de la Generalidad de Cataluña, a quien se concedió una prórroga de ocho días sobre el plazo inicial para formular alegaciones.

4. El 14 de noviembre de 1997 se registró en este Tribunal Constitucional escrito del Presidente del Senado fechado el día 3 anterior, en el que se interesaba que se tuviera por personada a dicha Cámara en este proceso y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

Ese mismo día el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado, en la reunión celebrada el 11 de noviembre de 1997, no personarse ni formular alegaciones en el presente proceso constitucional.

5. El 19 de noviembre de 1997 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito del Letrado del Gobierno Vasco, quien, evacuando el trámite conferido por la providencia de 8 de octubre anterior, manifestaba sus dudas acerca de la conveniencia de acceder a la acumulación del presente recurso de inconstitucionalidad al núm. 1014/88, tal y como solicitaba el Abogado del Estado en su escrito de demanda.

6. El escrito de alegaciones del Letrado del Parlamento de Cataluña, actuando en nombre y representación del mismo, se recibió el 24 de noviembre de 1997. Seguidamente se sintetiza lo expuesto en dicho escrito:

a) Éste se abre con una consideración previa acerca de la acumulación solicitada por el recurrente. Dicha consideración concluye con la apreciación de que “en los procesos cuya acumulación se solicita concurren ciertos elementos que aconsejarían resolver ambos en un mismo procedimiento, aun cuando no debe obviarse que uno de

los procedimientos se halla en fase extremadamente avanzada para su resolución, lo cual además de incardinarse en el supuesto ... que desaconseja la acumulación, podría suponer también la sujeción de la resolución del presente recurso a las consideraciones ya sedimentadas del Tribunal en cuanto al primero de los recursos, lo que podría a su vez significar la simple adición de un recurso a otro”.

b) Seguidamente se defiende que “la actividad normativa del legislador autonómico no alcanza ámbitos de desarrollo del derecho fundamental de asociación”. A este respecto, y tras sintetizar la tesis defendida de contrario en el escrito de demanda, subraya el Letrado del Parlamento de Cataluña que la reserva de ley orgánica no alcanza con carácter general a la materia objeto de especial protección constitucional, sino al ejercicio de la potestad legislativa del Estado, que debe limitarse a desarrollar el derecho fundamental; debiendo entenderse por desarrollo “la delimitación del ejercicio del derecho en relación con el resto de derechos así como su relación con las demás personas en tanto que también titulares de derechos y libertades”. La colaboración del legislador orgánico, cuya tarea se califica de excepcional y limitada, con el legislador ordinario se traduce en “la reserva al legislador excepcional del mínimo desarrollo directo del derecho fundamental en aquello que es substancial al mismo y a la vez lo hace reconocible del resto de derechos, y la intangibilidad para ese mismo legislador orgánico del ámbito de normación que debe abordar el llamado legislador ordinario”.

Existe, así, una colaboración internormativa que permite alcanzar una disciplina integral y articulada del fenómeno asociativo, donde al legislador orgánico le corresponde el desarrollo del núcleo esencial y al ordinario la normación de la materia en concreto (art. 53.1 CE). Esta colaboración evita la privación absoluta o la limitación a expresiones insustanciales de la potestad del legislador ordinario estatal o autonómico, pues, como ya ha señalado este Tribunal, es difícil concebir un ámbito del orden social en el que de una forma u otra no incidan los derechos fundamentales.

Dicho de otro modo, la ley orgánica se interpone entre la Constitución y la ley ordinaria con una finalidad concreta, específica y excepcional, cual es la de proceder al desarrollo del ámbito nuclear del derecho fundamental (SSTC 132/1989, de 18 de julio y 101/1991, de 13 de mayo). La ley orgánica, como “ley de interposición”, no es requisito de ejercicio de la actividad del legislador ordinario, ya que, por la efectividad directa de los derechos fundamentales y el sistema especial de protección de que gozan [arts. 53.2 y 161.1 b) CE], la Constitución no exige la existencia de ley orgánica, a salvo los específicos supuestos en los que ella misma llama al legislador para el desarrollo de un determinado derecho, o cuando la configuración legal del derecho represente un elemento esencial de su ejercicio.

Con cita de la STC 67/1985, de 24 de mayo, apunta el Letrado del Parlamento de Cataluña que la ley ordinaria, en tanto no constituye desarrollo del núcleo del derecho fundamental, no afectará materialmente al ámbito reservado al legislador orgánico. E, igualmente, que “como parece reconocer el propio recurrente en tanto no exista ley orgánica el legislador estatal o autonómico puede regular todos aquellos ámbitos con inclusión de las materias conexas, que no constituyan desarrollo directo del derecho”. Eso es justamente lo que hace la Ley autonómica impugnada.

En el caso concreto del derecho de asociación, la no necesidad de la ley orgánica se acentúa por el hecho de que la Constitución, lejos de limitarse a su reconocimiento,

establece un estatuto mínimo y ordenado para las asociaciones, con lo que el espacio de la ley orgánica queda reducido.

Seguidamente se pregunta el Letrado del Parlamento de Cataluña por el contenido esencial de este derecho fundamental, “por cuanto éste se configura como límite refractario a la acción del legislador *ex art. 53.1 CE*”. Esa esencialidad se corresponde con aquella parte del contenido del derecho sin la cual éste pierde su peculiaridad, esto es, aquel conjunto de manifestaciones que lo hacen singularizable y reconocible como derecho correspondiente a un determinado tipo, incluyéndose en ese contenido aquella parte que es imprescindible para su efectividad (STC 11/1981, de 8 de abril). En el caso del derecho de asociación, tales extremos configuradores de su contenido esencial se encuentran ya recogidos y desarrollados en la propia Constitución. Así, en el art. 22 CE se contienen las libertades positiva y negativa de asociación, el libre desarrollo de la vida asociativa y de las actividades inherentes a la misma, configurando la Constitución directamente los límites al ámbito positivo en los apartados 2 y 5 del citado precepto. Asimismo, la previsión de existencia de registros, en los términos señalados en el art. 22.3 CE, no constituye un límite al derecho ni, por ende, requisito de reconocimiento de existencia del mismo, pues, como palmariamente se expresa en la Constitución, la inscripción registral sólo se establece a los puros y simples fines de publicidad, por lo que la no inscripción no puede dar como resultado negar el derecho de asociación ni desconocer la existencia de una asociación no inscrita.

Consecuentemente, la función del legislador orgánico ha quedado extremadamente reducida al existir en la propia Constitución una regulación suficiente del derecho de asociación. De donde resulta una disminución de la incidencia del legislador orgánico a favor del legislador ordinario (art. 53.1 CE).

c) A continuación se examina la competencia asumida por Cataluña en materia de asociaciones, recogida en el art. 9.24 de su Estatuto de Autonomía, donde se mencionan conjuntamente las fundaciones y las asociaciones. Un primer desarrollo de esta competencia tuvo lugar con la aprobación por el Parlamento de Cataluña de la Ley 1/1982, de 3 de marzo, de Fundaciones, que no fue objeto de impugnación ante este Tribunal Constitucional.

Frente a la interpretación del alcance de este título competencial defendida por el recurrente, asentada sobre la distinción entre la regulación de tipos específicos de la materia asociativa y la regulación general del régimen jurídico de las asociaciones, sostiene el Letrado del Parlamento de Cataluña que la competencia autonómica se extiende a toda la materia asociativa, con los límites que examina.

El primero de ellos es el establecido en el art. 149.1.1 CE, si bien cree oportuno el Letrado parlamentario hacer algunas precisiones acerca de su utilización instrumental. Dichas precisiones toman como punto de partida la constatación de que no existe título competencial específico en favor del Estado en materia de asociaciones. Ciertamente, sólo al Estado le corresponde el desarrollo del derecho en forma de ley orgánica, pero esa función no puede mermar la competencia asumida por las Comunidades Autónomas “más allá del estricto ámbito de desarrollo cuyo alcance aquí ya se ha intentado delimitar”. Corolario de todo ello es que el único título competencial que esgrime, inadecuadamente, el Estado es el recogido en el art. 149.1.1 CE.

Del tenor de ese precepto constitucional se deduce con bastante claridad que la atribución al Estado de la función que en él se menciona no le autoriza a regular todas las condiciones, sino sólo aquellas que tengan la consideración de básicas a los fines establecidos en el propio art. 149.1.1 CE, lo que excluye de suyo una regulación genérica pormenorizada del ámbito material sobre el que se proyecte. Esas condiciones básicas deben ser relevantes para asegurar la igualdad en el ejercicio de los derechos y habrán de incluir lo estrictamente indispensable para no provocar una uniformidad normativa sin ámbito de actuación para el legislador autonómico y complementarse con los títulos competenciales específicos que el Estado pueda ostentar en un ámbito material determinado. En este sentido, se afirma que este Tribunal ha utilizado el art. 149.1.1 CE en unión de otro título competencial estatal, “de cuya conjunción se deriva la potestad de establecer las condiciones mínimas a que se refiere el artículo 149.1.1 con respecto a la materia en concreto”. Si el art. 149.1.1 CE no se conecta con ninguna competencia específica del Estado, “su función es de alcance hermenéutico”, erigiéndose en límite negativo que impide al legislador territorial establecer o incidir en las condiciones básicas de ejercicio de los derechos cuando estén regulando materias de su propia competencia (al respecto se citan las SSTC 37/1981, de 16 de noviembre; 87/1985, de 16 de julio y 152/1988, de 20 de julio).

Lo expuesto le permite al Letrado del Parlamento de Cataluña alcanzar tres conclusiones. En primer lugar, constata que el Estado no tiene título competencial como legislador ordinario para la regulación del régimen jurídico de las asociaciones. En segundo lugar, precisa que el art. 149.1.1 CE no atribuye competencias, puesto que carece de un ámbito material específico, sino que representa un elemento de interpretación al que deben sujetarse las Comunidades Autónomas. Por último, reitera que la potestad atribuida al legislador orgánico se limita a un mínimo desarrollo del derecho de asociación, puesto que el estatuto y régimen jurídico de este derecho se halla en la propia Constitución.

Se afirma en el escrito rector de este proceso que Cataluña ostenta competencias únicamente sobre los tipos específicos de asociaciones mencionados en el art. 9.24 de su Estatuto de Autonomía. Sin embargo, el Letrado del Parlamento de Cataluña discrepa de esta interpretación, puesto que ella ignora la utilización de una cláusula de cierre en el precepto estatutario el término “y similares”, con la que se generaliza el ámbito material competencial hasta incluir la regulación del régimen jurídico de las asociaciones (en apoyo se citan las SSTC 157/1992, de 22 de octubre, y 5/1996, de 16 de enero).

d) Para concluir, entra el Letrado parlamentario a examinar los preceptos impugnados, cuya constitucionalidad defiende con los siguientes argumentos.

Con respecto al art. 2 de la Ley, señala que “el Parlamento de Cataluña en realidad no hace más que transcribir los principios inherentes al derecho de asociación según la configuración constitucional, esto es el principio de autonomía o de libertad positiva y negativa, exigiendo una estructura, organización y funcionamiento democráticos como expresión del principio democrático y del pluralismo”. Difícilmente puede aceptarse la existencia de otras modalidades de configuración del derecho de asociación que se ciñan al marco del art. 22 CE. Por ello no puede declararse inconstitucional un precepto que recoge los elementos esenciales del derecho ya expresados en la Constitución y sin los cuales éste resultaría irreconocible como tal.

Por lo que hace al art. 3 apunta el Letrado parlamentario que en él se regula el régimen jurídico de las asociaciones, lo que constituye uno de los elementos integrantes de la competencia en materia de asociaciones recogida en el art. 9.24 del Estatuto. A este respecto precisa que “la eventual ley orgánica no está llamada a determinar el régimen jurídico sino el desarrollo del derecho fundamental, integrándose la normación sobre el régimen jurídico en el ejercicio del derecho (arts. 53.1 CE y 9.24 EAC)”. Esta misma consideración se predica para los arts. 4, 5, 7, 8, 12, 17, 20 (apartados 2 y 3), 25, 28 y 35.

La regulación de la inscripción registral contenida en el art. 9 no es tampoco inconstitucional, porque, “con independencia de la unicidad o pluralidad de registros, el acceso a los mismos no constituye elemento ni necesario ni imprescindible para la vida de la asociación”, pues la inscripción lo es a los solos efectos de publicidad. De la Constitución no se deduce que deba existir un único registro y que las Comunidades Autónomas con competencia en materia de asociaciones no puedan establecer los respectivos registros de ámbito territorial y determinar los requisitos de acceso, en tanto no afecten al derecho.

En el caso de los arts. 11, 21 (apartados 3, 4 y 5), 22 y 23, relativos a los derechos de los asociados y a su responsabilidad frente a la asociación y frente a terceros, se trata nuevamente de una regulación del régimen jurídico de la asociación y del ejercicio del derecho que encuentra su fundamento competencial en el art. 9.24 EAC. Frente a esta regulación “no pueden invocarse títulos dispersos como la competencia en materia civil por cuanto en lo que respecta al estatuto de los asociados existe un título específico a favor de la Generalidad. La competencia en materia de asociaciones alcanza necesariamente a la regulación del estatuto del asociado de igual forma que alcanza a la determinación del régimen de responsabilidad del mismo, que no es desarrollo del derecho sino regulación de ejercicio”.

Los arts. 15, 26.3, 27 (apartados 1 y 2) y 29 se impugnan por vulnerar la competencia estatal exclusiva en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE). En cuanto al art. 15, en él se contiene el régimen de impugnación de acuerdos, legitimación y caducidad, lo que no representa legislación procesal sino determinación del régimen jurídico que ordena la asociación y que tiene su fundamento competencial en el art. 9.24 EAC y con la que se trata de preservar la acomodación de los actos de la asociación a la ley y al pacto asociativo expresado en sus estatutos. Iguales consideraciones deben realizarse con respecto a los otros preceptos legales mencionados.

Finalmente, afirma el Letrado del Parlamento de Cataluña que en el art. 16 de la Ley no se pretende alterar el régimen general establecido en el título cuarto de la Ley Orgánica del Poder Judicial. La referencia a ese régimen general, que quizás pueda criticarse en términos de calidad legislativa, se explica por el deseo de conseguir la unicidad reguladora del régimen jurídico de las asociaciones, pero esa posible crítica no es suficiente para considerar inconstitucional el precepto.

Por todas estas razones el Letrado del Parlamento de Cataluña concluye su escrito de alegaciones solicitando que se dicte sentencia por la que se desestime íntegramente el presente recurso de inconstitucionalidad.

7. El 2 de diciembre de 1997 presentó sus alegaciones el Abogado de la Generalidad de Cataluña:

a) En lo que ahora estrictamente interesa, el escrito de alegaciones se inicia con una respuesta al planteamiento general del recurso defendido por el Abogado del Estado. Un planteamiento que arranca de la idea de que la ley impugnada entra de lleno en materias cuya regulación está reservada a la ley orgánica por desarrollar el contenido esencial del derecho fundamental de asociación. Frente a esta opinión, el Abogado de la Generalidad de Cataluña sostiene que “es preciso distinguir entre desarrollo del derecho a la libertad de asociación (del art. 22 CE) y régimen jurídico de las asociaciones, puesto que, a nuestro entender, se trata de materias afines pero perfectamente diferenciables”. La competencia sobre la primera corresponde al Estado por el juego de los arts. 81.1 y 149.1.1 CE, mientras que la titularidad de la segunda pertenece a la Generalidad de Cataluña *ex art. 9.24 EAC*.

Niega el Abogado de la Generalidad de Cataluña que la Ley 7/1997 contenga un desarrollo directo del derecho de asociación. Antes bien, en línea con lo anteriormente apuntado, sostiene que en ella se contiene una de las posibles regulaciones del régimen jurídico de las asociaciones. Son éstas materias “conexas pero separables”, de suerte que el legislador autonómico habrá de respetar la legislación orgánica que el Estado pueda dictar como desarrollo del derecho fundamental, y así lo ha expresado el Parlamento de Cataluña en el preámbulo de la Ley impugnada, al referirse al “eventual desarrollo general de las asociaciones mediante ley orgánica”, pero la eventualidad no puede invocarse como argumento para impedir el ejercicio actual de la competencia autonómica en materia de asociaciones. A este respecto, se contrasta la ausencia de un desarrollo del derecho mediante ley orgánica, con la utilización de la facultad estatal para llevarlo a cabo como instrumento para negar de manera sistemática a las Comunidades Autónomas el ejercicio de sus competencias en materia de asociaciones, como ponen de manifiesto tanto el presente recurso de inconstitucionalidad como el tramitado con el núm. 1014/88, que tiene por objeto la Ley de asociaciones del País Vasco.

b) Seguidamente se analizan “las particularidades que derivan del carácter del derecho de asociación como derecho fundamental”. Dicho análisis arranca del contraste entre la interpretación restrictiva del espacio constitucionalmente reservado a la ley orgánica, a la que dice adherirse el Abogado del Estado en el escrito de demanda, y la pretensión concretada en el *petitum*, que se dirige a invalidar la Ley autonómica 7/1997 en su práctica totalidad.

Frente a esta postura se destaca la conveniencia de abundar en la jurisprudencia constitucional “y recordar con ella que no toda regulación que afecte a un derecho fundamental ha de participar del carácter orgánico”. En este sentido se mencionan las SSTC 6/1982, de 22 de febrero, y 76/1983, de 5 de agosto, donde se fija el criterio de que la ley orgánica sólo puede incluir preceptos que excedan del ámbito estricto de la reserva cuando su contenido desarrolle el núcleo orgánico y siempre que constituyan un complemento necesario para su mejor inteligencia.

Actualmente parece claro que a la aprobación de una ley autonómica en una materia que afecte, linde o tenga conexión con un derecho fundamental no puede oponerse la ausencia de una ley orgánica. Si se aceptara la “jerarquización temporal de

los procesos legislativos” se estaría sometiendo al Parlamento autonómico a un criterio de oportunidad para legislar que quedaría en manos de las Cortes Generales, ignorándose con ello que los controles de este tipo son incompatibles con la autonomía (STC 4/1981, de 2 de febrero). Lo que podrá suceder al anticiparse la legislación autonómica a la orgánica es que, al dictarse esta última, “su contenido incida y, eventualmente, matice o desplace en algún punto las opciones ordenadoras contenidas en la norma autonómica y conectadas con ella”. Un riesgo, por lo demás, nada extraordinario en un Estado como el autonómico, que se caracteriza por su estructura plural y por la diversidad de órganos legislativos. Por consiguiente, la especial naturaleza del derecho de asociación y la reserva de ley orgánica para el desarrollo de su “núcleo orgánico” no pueden impedir ni postergar el ejercicio de la competencia asumida por la Generalidad de Cataluña en el art. 9.24 EAC.

Tras constatar que la norma impugnada satisface plenamente la reserva de ley establecida en el art. 53 CE y que, por ello, “ningún reparo se formula en la demanda al respecto”, el Abogado de la Generalidad de Cataluña defiende que la Ley 7/1997 es respetuosa con las limitaciones normativas que derivan de los arts. 139.1 y 149.1.1 CE. Los derechos fundamentales tienen una “fuerza igualadora” que necesariamente ha de incidir en la estructura plural y heterogénea del Ordenamiento. Pero esa potencialidad no puede expandirse hasta incluir las materias conexas.

A juicio del Abogado de la Generalidad, la dificultad que el deslinde de ambos espacios entraña “se diluye al examinar la cuestión a la luz de la jurisprudencia constitucional”, y, así, reproduce algunos pasajes de las SSTC 37/1981, de 16 de noviembre; 88/1986, de 1 de julio y 61/1997, de 20 de marzo. De la lectura de la doctrina contenida en estas resoluciones se concluye: a) que los derechos fundamentales representan una limitación a la diversidad de posiciones jurídicas, no en razón de su naturaleza sino por su configuración jurídico-positiva; b) debido a ese régimen específico corresponde en exclusiva al Estado la competencia para dictar, mediante leyes orgánicas, normas de desarrollo de los derechos fundamentales; c) también le corresponde la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales, en la medida en que proceda a la regulación de las condiciones básicas del art. 149.1.1 CE); y d) por su parte, a las Comunidades Autónomas les corresponde ejercer las competencias que estatutariamente hayan asumido, respetando, además de la Constitución, las condiciones básicas antes aludidas.

c) A continuación, el Abogado de la Generalidad de Cataluña expone los “distintos niveles en la regulación sobre asociaciones”, tomando como premisa la consideración de que el art. 22 guarda estrecha relación con la consideración de la libertad como valor supremo del Ordenamiento. A su juicio, es en la STC 113/1994, de 14 de abril, “donde se une más llamativamente el derecho del art. 22 CE con el valor supremo de la libertad que está en su base”, una línea luego seguida por las SSTC 179/1994, de 16 de junio, y 223/1994, de 18 de julio. En el bien entendido que la libertad se refiere “no ya a la persona individual sino al área de las manifestaciones sociales en la que varias personas se agrupan libremente a fin de alcanzar, por medios lícitos, fines igualmente lícitos y determinados de forma libre”. Esta libertad asociativa se reconoce de modo especial para garantizar un ámbito de libertad frente a la actuación de los poderes públicos.

Ciertamente, el art. 22 CE no indica expresamente este contenido de libertad, lo que no ha impedido situarlo en primer plano en la doctrina constitucional compendiada en las SSTC 113/1994, de 14 de abril (FJ 8), y 179/1994, de 16 de junio (FJ 4), donde se dice que “esta libertad pública incluye, de forma general, la llamada libertad negativa de asociación, es decir, el derecho a no asociarse, con independencia de que una interdicción expresa y concreta de afiliación obligatoria sólo se contenga en el inciso cuarto del art. 28.1 CE. ... el derecho de asociación, reconocido en nuestra Constitución en el art. 22.1, comprende no sólo en su forma positiva el derecho de asociarse, sino también, en su faceta negativa, el derecho de no asociarse ... la libertad de no asociarse es una garantía frente al dominio por el Estado de las fuerzas sociales a través de la creación de corporaciones o asociaciones coactivas que dispusieran del monopolio de una determinada actividad social”. De esta misma doctrina constitucional puede deducirse, en opinión del Abogado de la Generalidad de Cataluña, que el art. 22.1 CE sólo contempla, para reconocerla, una garantía constitucional o faceta jurídico-pública del derecho fundamental de la libertad de asociación, lo que incluye sus vertientes positiva y negativa. Además, la intervención de los poderes públicos en esta área de libertad ciudadana está condicionada por el conjunto estructural del propio art. 22 CE.

Abordando el análisis de ese conjunto estructural, el Abogado de la Generalidad de Cataluña señala que, conforme a lo dispuesto en el art. 22.3 CE, el registro sirve a los solos efectos de publicidad, sin que pueda utilizarse como mecanismo de control material sobre las asociaciones; de tal suerte que la inscripción es una carga de la asociación para gozar de la protección constitucional del derecho, pero sin olvidar que, como se dijo en la STC 67/1985, de 24 de mayo, ello no excluye la existencia de asociaciones no registradas. El art. 22.4 CE representa otra garantía del derecho, al establecer un contenido preceptivo que se impone al legislador en el momento de regular su ejercicio. Es evidente, por tanto, “que el propio texto constitucional incluye un primer desarrollo de los límites y garantías del derecho de la libertad de asociación, límites y garantías que bien pudieran haberse contenido en una hipotética ley orgánica de desarrollo del art. 22.1 CE”, lo que tiene como consecuencia una gran relativización de la necesidad de esa ley orgánica.

También se examina el ámbito de aplicación del art. 22 CE, esto es, qué fenómenos asociativos comprende. Según se afirmó en la ya citada STC 67/1985, el art. 22 CE contiene una garantía común, referida a un género, la asociación, dentro del cual caben distintas modalidades específicas. Igualmente, la doctrina constitucional ha analizado las denominadas “asociaciones privadas de configuración legal”, cuya creación no depende del *pactum associationis* y de las que se predica la adscripción obligatoria (por todas, STC 179/1994, de 16 de junio). Ahora bien, del hecho de que el art. 22 CE deba entenderse como una norma común aplicable a todo tipo de asociaciones no se infiere que cualquier norma que pueda afectar genéricamente a los distintos tipos de asociación deba dictarla el Estado mediante ley orgánica. Junto al derecho fundamental existe otro contenido jurídico, lo que habitualmente se conoce como el régimen jurídico de una institución, que también cabe referir genéricamente al conjunto de asociaciones, pero que no desarrolla el derecho fundamental. En resumen, “el art. 22 CE contiene y reconoce la garantía de la libertad de asociación predicable de todas las modalidades asociativas, por lo que cabe referirla al género común asociación —al igual que su desarrollo en una eventual ley orgánica—. A su vez, representa los límites que el legislador debe respetar al regular cualquier extremo que afecte, bien con carácter general a todos los fenómenos asociativos, bien a un tipo específico de

asociación, pues en ambos supuestos se puede incidir en el ejercicio del derecho a la libertad de asociación”. Cosa totalmente distinta es la determinación del régimen jurídico de las asociaciones en general o de alguna especie asociativa en particular.

d) Examina a continuación el Abogado de la Generalidad de Cataluña la “distinción material entre normas de desarrollo del derecho de asociación y la restante regulación sobre asociaciones” y sus “consecuencias a nivel competencial”. Un examen en el que se presta especial atención a la jurisprudencia constitucional, en la que el deslinde entre ambos tipos de normas “ha sido un proceso que comienza en la STC 67/1985, sigue en la 132/1989 y llega, por el momento presente, hasta la muy importante STC 157/1992”.

En la STC 67/1985, de 24 de mayo, se señaló que la Ley de asociaciones de 24 de diciembre de 1964 no cumple la función de establecer una regulación que deba ser respetada por el legislador ordinario cuando incida sobre el ámbito del derecho de asociación reconocido en el art. 22 CE. Más tarde, en la STC 132/1989, de 18 de julio, se distinguió la regulación de los aspectos esenciales para la definición del derecho — previsión de su ámbito, fijación de sus límites en relación con otras libertades constitucionalmente protegidas—, que corresponde a la ley orgánica y aquellos otros que no resultan decisivos o capitales en su configuración y que pueden ser establecidos en leyes ordinarias. Finalmente, en la STC 157/1992, de 22 de octubre, se diferencia con claridad la regulación del ejercicio del derecho del establecimiento del régimen jurídico general de las asociaciones, al rechazar que desde el título competencial “juventud” pudiera la Comunidad Autónoma de las Illes Balears “establecer límites a la libertad de creación de asociaciones, a la libertad de asociarse y de no asociarse, al derecho de dar personalidad jurídica a las asociaciones constituidas, ni puede tampoco reglar la organización interna de las asociaciones, la normativa aplicable a las mismas, los derechos y deberes de sus miembros o las causas de suspensión y disolución de las mismas. En suma, no puede regular ni el ejercicio de la libertad de asociación ni el régimen jurídico general de las asociaciones juveniles” (FJ 2).

Partiendo de la distinción entre “establecer límites” y “regular”, el Abogado de la Generalidad de Cataluña apunta que los contenidos integrados en el primero (límites a la libertad de creación de asociaciones, a la libertad de asociarse y no asociarse, al derecho a dar personalidad jurídica a las asociaciones constituidas) pertenecen al ámbito propio de la regulación de la libertad de asociaciones, en tanto que los pertenecientes al segundo grupo (organización interna de las asociaciones, normativa aplicable a las mismas, derechos y deberes de sus miembros y causas de suspensión y disolución) atañen al régimen jurídico de las asociaciones. Se aclara con ello la diversidad material que confluye en el fenómeno asociativo y que hace posible su regulación desde distintos niveles.

e) Lo expuesto da paso al estudio del “alcance competencial del art. 9.24 del EAC”, en el que se reitera la relevancia de la STC 157/1992, donde este Tribunal “distinguió dos tipos de preceptos: de un lado, los que regulan materias que en ningún caso pueden ser objeto de regulación desde el título de juventud, puesto que se refieren a cuestiones relativas al régimen jurídico de las asociaciones juveniles en general. De otro lado, los preceptos que se refieren a materias en las que sí puede incidir el título de juventud, siempre que [...] no entren a regular de modo general el régimen jurídico de todas las asociaciones juveniles. En consecuencia, cabe entender que las Comunidades

Autónomas que han asumido competencia en la materia ‘asociaciones’ pueden regular en general su régimen jurídico”.

En la propia STC 157/1992 se mencionan algunos de los aspectos que, genéricamente, conforman “los diversos estadios y fases de la vida jurídica de la asociación” y que, por tanto, se incluyen en su régimen jurídico. Conforme se indica en el fundamento jurídico 3 de dicha resolución, éstos serían los relativos a las condiciones necesarias para la constitución de una asociación, el contenido de los estatutos, el procedimiento de inscripción registral, la organización interna, los derechos y deberes de los asociados, los libros de llevanza obligatoria, las causas de suspensión y disolución, la normativa procesal propia y el régimen transitorio, en especial, la adaptación a la nueva normativa. Toda vez que éstos son los elementos regulados en la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997 ahora impugnada, el Abogado de la Generalidad de Cataluña defiende que dicha ley se ajusta fielmente a la doctrina de este Tribunal.

De conformidad con el art. 1 de la Ley, su regulación se ciñe al ámbito funcional de las asociaciones que estatutariamente (art. 9.24 EAC) quedan comprendidas en la competencia de la Generalidad de Cataluña, y con él se trata de evitar los problemas que pudieran surgir en aquellos supuestos en los que el domicilio de la asociación no se corresponda con el lugar donde desarrolla principalmente sus actividades. Dicho esto, advierte el Abogado de la Generalidad de Cataluña sobre los riesgos que entraña una interpretación del art. 9.24 EAC como la postulada en la demanda, ya que, al primar el elemento finalista, viene a hacer coincidir el ámbito competencial autonómico con las asociaciones que cabe declarar de utilidad pública, por haber sido constituidas para alcanzar un fin común de interés general o que se dediquen a fines asistenciales, educativos, culturales, deportivos o cualesquiera otros que tiendan a promover el bien común.

Por el contrario, “partiendo de la constatación fáctica de que el fenómeno asociativo persigue prioritariamente intereses del grupo asociado —que pueden trascender a éste y ser de interés general o no—, puede observarse que en la redacción del art. 9.24 del EAC se ha optado por un sistema de enumeración tipológica de diversos campos de actuación asociativa y se ha cubierto la falta de exhaustividad, habitual en estas enumeraciones, mediante el añadido de la fórmula y *similares*”. Los campos de actividad asociativa expresamente citados en el precepto estatutario se corresponden con otros tantos sectores materiales sobre los que ostenta competencia la Generalidad de Cataluña, por lo que cabe entender que la expresión “y similares” del art. 9.24 EAC hace referencia a aquellas asociaciones que actúan en los restantes sectores materiales de competencia autonómica. De este modo, el sistema de enumeración abierta utilizado en este caso se integra adecuadamente en el conjunto del sistema competencial. Por ello es perfectamente posible que el Parlamento de Cataluña establezca un marco jurídico para todas las asociaciones domiciliadas y que actúen principalmente en Cataluña y cuya actividad, además, incida en los sectores de competencia autonómica.

f) La respuesta a las impugnaciones específicamente dirigidas contra los preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997 arranca con una consideración general de la Ley en la que se refuta la lectura que el Abogado del Estado hace del

preámbulo, tras lo cual se exponen las razones concretamente aducidas en defensa de la constitucionalidad de los preceptos recurridos.

En cuanto al art. 2 (“Naturaleza y principios”), señala el Abogado de la Generalidad de Cataluña que “evidentemente, una regulación sobre el régimen jurídico de las asociaciones debe partir de lo que se entiende por tales, para saber a qué entes o instituciones se está refiriendo, al objeto de distinguirlas de otras con las que pueden guardar cierta semejanza”. A falta de un desarrollo del derecho de asociación en una eventual ley orgánica, parece lógico y razonable que la ley autonómica, en cuanto versa sobre materias conectadas con ese derecho, se refiera a aspectos que tal vez puedan resultar afectados si se dicta aquélla.

Con respecto al art. 3 (“Régimen jurídico”), “sólo cabe recordar que, según la STC 157/1992 (FFJJ 2 y 3), establecer el régimen jurídico de las asociaciones es el principal contenido que el art. 9.24 EAC —y los respectivos de los restantes Estatutos— atribuyen a las Comunidades Autónomas”.

Idéntica respuesta se da a la impugnación del art. 4 (“Constitución”), puesto que “la STC 157/1992 incluye entra las competencias autonómicas el establecer las condiciones necesarias para la constitución de las asociaciones”. Además, como la Ley autonómica no pretende extender su aplicación a todos los españoles, no es cierto que ocupe el lugar de una eventual norma dictada al amparo del art. 149.1.1 CE.

También se defiende la constitucionalidad del art. 5 (“Estatutos”) por remisión a la STC 157/1992, que “declaró que regular el contenido de los estatutos entraba en las competencias autonómicas sobre asociaciones”.

En el caso del art. 7 (“Denominación”) señala el Abogado de la Generalidad de Cataluña que es perfectamente posible distinguir aspectos que sólo afectan a las asociaciones, como su nombre, y que nada tienen que ver con el derecho de asociación como tal. El derecho de asociarse no comporta el de poder denominar a la asociación de cualquier manera; cabe establecer unas normas para evitar confusiones y en aras del bien común, como son las contenidas en este precepto legal.

La impugnación del art. 8 (“Uniones de asociaciones”) se responde por remisión a los argumentos expuestos al tratar de los requisitos y principios de las asociaciones.

En cuanto al art. 9 (“Inscripción registral”), recuerda el Abogado de la Generalidad de Cataluña que el propio art. 22.3 CE establece la obligación de inscripción de las asociaciones para gozar del amparo constitucional. Evidentemente, el desarrollo de este precepto constitucional corresponde al legislador orgánico, pero este precepto no lleva a cabo tal desarrollo y se limita tan sólo a recoger el mandato constitucional y a determinar el procedimiento de inscripción, remitiendo al reglamento la estructura y funcionamiento del registro, lo que resulta compatible con la STC 157/1992.

El art. 11 (“Asociaciones no inscritas. Actividades de recaudación pública”) es la otra cara de la moneda del anterior, y en él se viene a establecer que los posibles efectos en perjuicio de terceros sólo se producirán a partir de la inscripción registral. En nada se

regula el derecho de asociación, limitándose el legislador autonómico a determinar que quien no satisface la carga de la inscripción no puede disfrutar de sus beneficios.

Con relación al art. 12 (“Organización y funcionamiento”), se recuerda que en la STC 157/1992 todo lo que se refiere a organización interna de las asociaciones se incluyó dentro de la materia “régimen jurídico”, y, por tanto, de posible competencia autonómica. Además, se establece tan sólo una regulación de mínimos que no representa novedad alguna respecto al común de entidades asociativas.

La constitucionalidad del art. 15 (“Impugnación de acuerdos de la asamblea”) también se defiende invocando la STC 157/1992, en la cual se admite que la regulación del régimen jurídico de las asociaciones puede incluir aquella normativa procesal que les sea propia. En este caso no hay innovación alguna, y sólo la mera recepción de la regla de caducidad vigente en virtud del art. 12 del Decreto 144/1965, por el que se dictan normas complementarias de la Ley de asociaciones de 24 de diciembre de 1964. Además se destaca que “en la STC 72/1983, se declaró la constitucionalidad del art. 37.2 de la Ley vasca 1/1982, de cooperativas, que estableció una regulación del plazo de caducidad de la impugnación en todo semejante a la que aquí se impugna”.

En cuanto al art. 16 (“Cuestiones suscitadas en vía administrativa y vía jurisdiccional”), el Abogado de la Generalidad de Cataluña sostiene que en él se incluye una simple remisión al procedimiento administrativo común, por lo que no se ocupa el lugar de quien debe establecerlo, sino que, antes bien, se acepta lo que éste decida al respecto. Por lo que hace a la atribución jurisdiccional denunciada, responde que el art. 11 de la Ley de asociaciones de 1964 contiene una regulación de idéntico tenor bajo el rótulo “procedimiento”, de donde cabe inferir que estamos ante una norma de carácter procedimental y no propiamente procesal.

La defensa de la validez del art. 17 (“Competencia y estructura del órgano de gobierno”) remite a los argumentos empleados con respecto al art. 12. Por otro lado, como quiera que los apartados 2 y 3 del art. 20 (“Actas e impugnación de acuerdos”) se recurren por los mismos motivos que los arts. 15 y 16, también al análisis de estos preceptos se remite el Abogado de la Generalidad de Cataluña.

Del art. 21 (“Ejercicio del cargo y responsabilidad”) se recurren sus apartados 3, 4 y 5, referentes a la responsabilidad de los miembros del órgano de gobierno, alegándose que invaden la competencia estatal en materia civil (art. 149.1.8 CE), reproche también dirigido contra los arts. 22 (“Derechos de las personas asociadas”) y 23 (“Deberes de las personas asociadas”). Sin embargo, la STC 157/1992 incluyó entre el contenido propio del régimen jurídico de las asociaciones la determinación de los derechos y obligaciones de los asociados. Se trata, además, de unos derechos mínimos.

La respuesta a la impugnación del art. 25 (“Disolución”) remite a lo ya expuesto en relación con los arts. 4 y 5, al tiempo que se recuerda que en la STC 157/1992 se incluye la regulación de las causas de suspensión y disolución en el régimen jurídico de las asociaciones.

Del art. 26 (“Acuerdos de la asamblea sobre la disolución”) se recurre su apartado 3, que “habilita para solicitar la convocatoria judicial de la asamblea o la disolución judicial de la asociación, lo que concuerda con lo dispuesto en el art. 22.4 CE

y no supone más que una concreción del derecho de los socios a que se respeten las previsiones estatutarias”, siendo la referencia al Juez de primera instancia del domicilio social mera recepción de la norma procesal vigente.

Los arts. 27.1 (“Liquidación”) y 28 (“Operaciones de liquidación”) tratan de regular las consecuencias de la disolución de la asociación, lo que debe entenderse propio del régimen jurídico de las asociaciones.

El art. 29 (“Obligación de solicitar el concurso”) no tiene naturaleza procesal puesto, que la obligación en él recogida se establece sin detrimento de las normas procesales al respecto y sin añadir ningún requisito.

Por lo que hace al art. 35 (“Otras asociaciones de carácter especial”), el Abogado de la Generalidad de Cataluña se remite a lo expresado acerca del alcance subjetivo de la competencia del art. 9.24 EAC, referido a las asociaciones como categoría general y que abarca la globalidad del fenómeno asociativo.

g) Tras solicitar de este Tribunal la íntegra desestimación del presente recurso de inconstitucionalidad, mediante otrosí el Abogado de la Generalidad de Cataluña expresa sus dudas acerca de la conveniencia de acumular este proceso al tramitado con el núm. 1014/1988.

8. Mediante el ATC 11/1998, de 13 de enero, este Tribunal acordó denegar la acumulación del presente recurso de inconstitucionalidad al registrado con el núm. 1014/88.

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

II. Fundamentos jurídicos

1. El Presidente del Gobierno de la Nación impugna en este proceso constitucional 22 —algunos de ellos parcialmente— de los 38 preceptos que componen el articulado de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997, de 18 de junio, de asociaciones. Sostiene el recurrente que la obra del legislador autonómico está inspirada en el propósito de establecer un régimen universal para todas las asociaciones que actúan en el territorio de Cataluña, careciendo de competencias para ello. En particular, le reprocha que esta extralimitación competencial ha desatendido la reserva de ley orgánica recogida en el art. 81.1 CE, así como las competencias atribuidas al Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho (art. 149.1.1 CE) y en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE), civil (art. 149.1.8 CE) y sobre procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE). Las representaciones del Parlamento y de la Generalidad de Cataluña han postulado de consuno la desestimación del recurso, al entender que la Ley autonómica respeta el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias sobre asociaciones.

2. Antes de examinar el fondo de las cuestiones planteadas en este recurso de inconstitucionalidad resulta pertinente exponer el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias en materia de asociaciones.

Al respecto hemos de recordar que, sin perjuicio de las facultades normativas estatales derivadas de los arts. 81.1 y 149.1.1 CE, en los arts. 148 y 149 CE no existe ninguna mención expresa de las asociaciones, que sólo se contemplan formalmente, a efectos de determinación de un título competencial expreso, a partir de lo establecido en los diferentes textos estatutarios. En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el art. 9.24 de su Estatuto de Autonomía (en adelante, EAC) atribuye a la Generalidad la competencia exclusiva sobre “Fundaciones y asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, beneficio-asistencial y similares, que desarrollen principalmente sus funciones en Cataluña”.

a) Para aquilatar el alcance de esta competencia autonómica resulta imprescindible sintetizar la doctrina establecida en la STC 173/1998, de 23 de julio. En esta resolución, con ocasión de la impugnación de la Ley del Parlamento Vasco 3/1988, de 12 de febrero, de asociaciones, dictada al amparo de un título competencial idéntico al que dispone la Generalidad de Cataluña, 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, FFJJ 4 b) y 7 b)] o con la juventud (STC 157/1992, FJ 2)” (FJ 3).

En cuanto al contenido material de la competencia, se indica 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).

b) Por otra parte, en la STC 173/1998 se hace hincapié en la necesaria inserción sistemática de esta competencia exclusiva autonómica 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*).

Complementando lo anterior, no puede dejar de advertirse que la propia STC 173/1998 señaló también la existencia de otro importante límite a la competencia autonómica en materia de asociaciones, límite que se vincula, lógicamente, con otra competencia estatal. Se trata, como consecuencia del “principio constitucional conforme al cual todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio español (art. 139.1 CE), [de] la competencia estatal para la regulación de 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 (art. 149.1.1 CE)” (STC 173/1998, FJ 6).

c) Con respecto al límite que representa la reseñada reserva de ley orgánica para el desarrollo del derecho fundamental de asociación (art. 81.1 CE), nos referimos entonces tanto a su alcance material como a su correspondencia con el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias.

Sobre el primer aspecto recordamos que este Tribunal ha advertido, desde la temprana STC 5/1981, de 13 de febrero (cuya doctrina hemos reiterado en la reciente STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 11), sobre la necesidad de aplicar un *criterio estricto* o restrictivo para determinar el alcance de la reserva, no sólo en lo referente al término “desarrollar” sino también a la “materia” objeto de reserva, a fin de evitar petrificaciones del Ordenamiento y de preservar la regla de las mayorías parlamentarias no cualificadas (STC 173/1998, FJ 7). Habida cuenta del objeto del proceso constitucional, no fue preciso reiterar en aquella ocasión que la remisión a los derechos fundamentales y las libertades públicas que se efectúa en el art. 81.1 CE debe ceñirse a los regulados en la sección primera del capítulo segundo del título primero de la Constitución (por todas, STC 116/1999, de 17 de junio, FJ 4). En cambio, tuvimos ocasión de hacer hincapié en que “requiere Ley Orgánica únicamente la regulación de un derecho fundamental o de una libertad pública que *desarrolle* la Constitución de manera directa y en elementos esenciales para la definición del derecho fundamental, ya sea en una regulación directa, general y global del mismo o en una parcial o sectorial, pero, igualmente, relativa a aspectos esenciales del derecho, y no, por parcial, menos directa o encaminada a contribuir a la delimitación y definición legal del derecho”; esto es, “lo que está constitucionalmente reservado a la Ley Orgánica es la regulación de determinados aspectos esenciales para la definición del derecho, la previsión de su ámbito y la fijación de sus límites en relación con otras libertades constitucionalmente protegidas” (STC 173/1998, FJ 7; en similares términos, posteriormente, SSTC 129/1999, de 1 de julio, FJ 2, y 53/2002, de 27 de febrero, FJ 12).

La delimitación del alcance de la reserva de ley orgánica debe inspirarse en un criterio estricto que permita acotar con rigor el espacio que puede ocupar este tipo de legislación, destinado a establecer el “desarrollo normativo inmediato de la Constitución en aquellos aspectos básicos o fundamentales del orden constitucional ... complemento indispensable o necesario de la obra del constituyente” (STC 173/1998, FJ 7). En

particular, la utilización de ese criterio lleva a circunscribir la reserva de ley orgánica “a las normas que establecen restricciones de esos derechos o libertades o las desarrollan de modo directo, en cuanto regulan aspectos consustanciales a los mismos, excluyendo por tanto aquellas otras que simplemente afectan a elementos no necesarios sin incidir directamente sobre su ámbito y límites” (*ibidem*). Posteriormente, en la STC 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 11, prestamos especial atención a la distinción entre la imposición de límites a un derecho fundamental, actividad normativa reservada a la ley orgánica (art. 81.1 CE), y la regulación del ejercicio del derecho, tarea que compete al legislador ordinario en virtud de lo dispuesto en el art. 53.1 CE, lo que no significa que la ley orgánica que desarrolle derechos fundamentales tenga como único ámbito la imposición de límites (y así se reconoce, entre otras, en la STC 173/1998, FJ 8).

Acerca de la correspondencia de la reserva de ley orgánica con el sistema de distribución de competencias, perspectiva desde la que contemplamos la “materia” reservada, en la STC 173/1998 hemos advertido “que la técnica de la reserva de ley tiene hoy, como tuvo en su origen y en su evolución histórica, una naturaleza distinta de la que poseen las reglas de atribución de competencia. El contenido y la finalidad de ambas figuras ha sido y es sustancialmente diverso. Por ello, como hemos reiterado desde la STC 5/1981, la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE no contiene, en puridad, ningún título competencial habilitante a favor del Estado” (FJ 7). Lo que no impide apreciar la notable incidencia que esta reserva tiene en el orden competencial, pues “en virtud del art. 81.1 CE, sólo el Estado puede dictar esta forma de leyes en desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas y que las Comunidades Autónomas al ejercer sus competencias deben respetar el contenido de las mismas so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad por vulneración del art. 81.1 CE” (*ibidem*).

La constatación de ese hecho, junto a la necesidad de preservar la unidad sistemática del orden constitucional, que quedaría afectada si lo establecido en el art. 81 CE desvirtuase íntegramente lo dispuesto en el art. 149 CE o si un precepto ordenador del sistema de fuentes pudiera sobreponerse a la norma articuladora de los ámbitos materiales correspondientes al Estado y a las Comunidades Autónomas (STC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3, expresamente citado en la STC 173/1998, FJ 7), ha llevado a este Tribunal Constitucional a establecer tres criterios de interpretación fundamentales: “de un lado, que el ámbito de la reserva de Ley Orgánica no es coextenso al de las competencias atribuidas al Estado —así se establece de forma implícita en la práctica totalidad de las resoluciones de este Tribunal que han abordado este tema— ... de otro lado, que, en aplicación de un elemental criterio de interpretación sistemática, al fijar el alcance de la reserva de Ley Orgánica debe cohererse con el contenido de los preceptos del llamado bloque de la constitucionalidad que distribuyen las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas” (STC 173/1998, FJ 7). Y, por último, que esa definición sistemática se ha traducido en la reserva al Estado *ex* art. 81.1 CE de “la regulación de los aspectos esenciales, el desarrollo directo del derecho fundamental considerado en abstracto o ‘en cuanto tal’, en tanto que se atribuye la regulación de la ‘materia’ sobre la que se proyecta el derecho al legislador ordinario, estatal o autonómico, con competencias sectoriales sobre la misma (SSTC 127/1994, 61/1997 y, en relación concretamente con el derecho de asociación, SSTC 67/1985 y 157/1992)” (*ibidem*).

Cierto es que este último criterio no puede aplicarse mecánicamente, pues “con suma frecuencia resulta difícil distinguir dónde acaba el desarrollo del derecho en cuanto tal y dónde comienza la regulación de la materia sobre la que éste se proyecta” (STC 173/1998, FJ 7). Pero no es menos cierto que, en lo que ahora estrictamente interesa, “aun admitiendo que entre la regulación del derecho de asociación y la del régimen jurídico de las asociaciones existe una zona de difícil delimitación y que, en consecuencia, en algunos casos la inclusión en una u otra categoría dependerá del grado más o menos intenso de proximidad con uno u otro ámbito, este criterio ha de ser el punto de partida inexcusable para delimitar lo reservado a la Ley Orgánica y lo que corresponde a los títulos competenciales relacionados con la materia de asociaciones y muy especialmente lo que corresponde al legislador ordinario, sea estatal o autonómico, con competencias en estas materias” (*ibidem*).

La dificultad de esta tarea se veía acentuada en el momento de dictar la STC 173/1998 por la ausencia de una “norma genérica de desarrollo directo del art. 22 CE”, lo que si bien no impedía “controlar el respeto de la reserva de Ley Orgánica por parte de la Ley impugnada, ... dificulta nuestra tarea ya que el contraste del contenido normativo de la Ley vasca recurrida debe hacerse con el contenido abstracto de la reserva de Ley Orgánica, pero no es posible llevarlo a cabo con relación al articulado de una ley estatal, que puede concretar con mayor o menor intensidad el ámbito de la reserva” (STC 173/1998, FJ 7). Esta situación ha cambiado sustancialmente tras la aprobación de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación (en adelante, LODA).

En todo caso, dicha dificultad no fue entonces obstáculo para, a partir de las cuatro facetas o dimensiones en las que, conforme a la doctrina elaborada por este Tribunal Constitucional, se manifiesta el derecho fundamental de asociación (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), identificar los contenidos constitucionalmente reservados a la ley orgánica *ex* art. 81.1 CE. Concretamente consideramos que esa reserva comprende “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, FJ 8).

d) En cuanto al límite que representa la competencia estatal para establecer 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 (art. 149.1.1 CE),

debemos reiterar ahora la síntesis realizada en la Sentencia 133/2006, de 27 de abril, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3974-2002, interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra diferentes preceptos de la Ley Orgánica del derecho de asociación. En esta resolución hemos señalado que, aun a pesar de que en el momento de pronunciarse la STC 173/1998, de 23 de julio, el Estado no había dictado norma alguna a la que atribuyese el carácter de “condición básica” que garantizase la igualdad en el “ejercicio” del derecho fundamental de asociación, 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).

En esa misma resolución hemos recordado 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). Y hemos afirmado 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.

Para concluir, parece oportuno reiterar que en la aplicación de los criterios reseñados cobra especial relevancia 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)].

En resumen, en materia de derechos fundamentales cuyo desarrollo está reservado a ley orgánica (art. 81.1 CE), como sucede con el derecho de asociación, la capacidad normadora del Estado *ex art. 149.1.1 CE* puede extenderse más allá de ese desarrollo (circunscrito a la determinación de los elementos nucleares del derecho), incidiendo sobre la regulación del ejercicio del derecho en cuestión, siempre que, de un lado, tal regulación tenga una conexión, directa o indirecta, con aquellos elementos nucleares antes señalados, y que, de otro, se dirija a garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho (que es la finalidad que justifica la competencia estatal del art. 149.1.1 CE).

e) En cuanto a los restantes títulos de competencia estatal, antes indicados, y comenzando por el de legislación procesal (art. 149.1.6 CE), baste recordar la síntesis de la consolidada doctrina que este Tribunal ha establecido al respecto y que se contiene en la STC 47/2004, de 25 de marzo. En dicha resolución pusimos de relieve la concurrencia de las siguientes pautas: “en primer lugar, que la atribución al Estado de la competencia exclusiva sobre legislación procesal responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales [SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 20; 83/1986, de 26 de junio, FJ 2; 173/1998, de 23 de julio, FJ 16 c)]; en segundo lugar, que la competencia asumida por las Comunidades Autónomas al amparo de la salvedad recogida en el art. 149.1.6 CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el art. 149.1.6 CE, sino que, como indica la expresión ‘necesarias especialidades’ del citado precepto constitucional, tan sólo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia Comunidad Autónoma, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las Comunidades Autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por éstas (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 20; 83/1986, de 26 de junio, FJ 2; 121/1992, de 28 de septiembre; FJ 4; 127/1999, de 1 de julio, FJ 5), correspondiendo al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la Ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables por venir requeridas por las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, salvo que del propio examen de la Ley se puedan desprender o inferir esas ‘necesarias especialidades’ (STC 127/1999, de 1 de julio, F. 5)” (FJ 4).

La recapitulación de estas consideraciones resulta ahora pertinente toda vez que la representación del Parlamento de Cataluña discute el carácter procesal de algunos de los preceptos legales impugnados y su consiguiente encuadramiento en el título competencial del art. 149.1.6 CE. Por el contrario, no es preciso recordar el alcance de las competencias estatales sobre legislación civil (art. 149.1.8 CE) y para el establecimiento del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE), igualmente invocadas por el Abogado del Estado en el escrito rector de este proceso constitucional

puesto que las representaciones del Parlamento y de la Generalidad de Cataluña no discuten el contenido de dichas competencias estatales, sino que sostienen que ninguno de los preceptos de la Ley 7/1997 puede encuadrarse bajo los referidos títulos.

3. Expuesto el marco competencial que debemos tener en cuenta, conviene seguidamente fijar los principales criterios a los que nos atenderemos en nuestro enjuiciamiento:

a) En primer lugar, es preciso recordar que, según doctrina constante de este Tribunal, “la normativa estatal a tener en cuenta como elemento de referencia para el enjuiciamiento de las normas autonómicas en procesos constitucionales en los que se controla la eventual existencia de excesos competenciales ha de ser la vigente en el momento de adoptarse la decisión por parte de este Tribunal sobre la regularidad constitucional de los preceptos recurridos” (STC 1/2003, de 16 de enero, FJ 9; con posterioridad, STC 178/2004, de 21 de octubre, FJ 5). Consecuentemente, habremos de tomar en consideración el *ius superveniens* representado, en esta ocasión, por aquellos preceptos de la Ley Orgánica del derecho de asociación que tienen la consideración de normas orgánicas o que recogen condiciones básicas de ejercicio del derecho fundamental de asociación *ex art.* 149.1.1 CE. Aunque ese canon siempre está condicionado, como es obvio, a su propia validez constitucional (por todas, SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 3, y 253/2005, de 10 de octubre, FJ 10).

b) Cuando, como consecuencia de lo anterior, el contraste que se ha de realizar entre la ley recurrida y la Ley Orgánica del derecho de asociación lo sea a efectos de valorar si aquélla ha incidido en el ámbito de la regulación de los elementos esenciales del derecho de asociación propios del art. 81.1 CE, es claro que cuando la ley autonómica regule algún elemento esencial, no previsto en la Ley Orgánica, o lo hubiese regulado de modo distinto, la consecuencia será la inconstitucionalidad de la ley autonómica. Sin embargo, cuando la regulación autonómica coincida con la legislación estatal, incluso complementándola, confirmaremos su constitucionalidad.

c) Cuando el contraste de la ley recurrida se haga respecto de preceptos de la Ley Orgánica del derecho de asociación dictados al amparo del art. 149.1.1 CE y determine la oposición de la primera a la segunda, la consecuencia será la inconstitucionalidad de la ley catalana. Por el contrario, si ésta contuviera una regulación que coincida con la de la Ley Orgánica o incluso la complemente, de modo que permitiera su integración, afirmaremos la constitucionalidad de la ley recurrida.

d) Por último, en el contraste entre regulaciones autonómicas dictadas al amparo de su competencia en materia de asociaciones que pudieran encuadrarse en otros títulos de competencia estatal (se han aducido, en este sentido, la cláusulas 6, 8 y 18 del art. 149.1 CE), se estará a lo que corresponda como consecuencia del contenido y finalidad de cada precepto, según nuestra doctrina constitucional (STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 4, con cita de otras); pudiendo operar incluso, en ciertos casos, la consecuente inconstitucionalidad en los supuestos de *lex repetita* (STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9, con cita de jurisprudencia anterior), a diferencia de lo que sucede en los criterios anteriores, en los que, por existir competencias legislativas del Estado y de la Comunidad Autónoma sobre la misma materia, la *lex repetita*, de acuerdo con nuestra doctrina (*ibidem*) no produce la correspondiente inconstitucionalidad.

4. Como ya hemos indicado con mayor detalle en los antecedentes de esta resolución, el Abogado del Estado reprocha a la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997 aquí impugnada su pretensión de regular con carácter general el régimen jurídico de las asociaciones. La Ley autonómica incurriría así en extralimitación competencial, puesto que el art. 9.24 EAC ciñe la competencia autonómica a unos tipos asociativos concretos, respecto de los cuales la Generalidad de Cataluña está habilitada exclusivamente (dirá el Abogado del Estado) “para establecer potestades administrativas sobre las mismas, desarrollando las clásicas modalidades de la acción administrativa: policía, fomento y sanción”.

Este primer reproche no puede compartirse porque, en cuanto al ámbito subjetivo de la Ley autonómica, es preciso señalar que en su art. 1.1 se declara expresamente que la misma “tiene por objeto la regulación jurídica y el fomento de las asociaciones que son competencia exclusiva de la Generalidad”, inciso este último que remite al ámbito competencial definido en el art. 9.24 EAC, por lo que, como no podía ser de otra manera, la ley autonómica sólo será aplicable a las concretas asociaciones de competencia de Cataluña, según el citado precepto estatutario. Consecuentemente, no puede apreciarse la denunciada extralimitación competencial genérica. A mayor abundamiento, como ya apuntamos en la STC 173/1998, “a esta conclusión no puede oponerse ni la rúbrica, ciertamente genérica, del título de la Ley —‘de Asociaciones’—, ni alguna de las expresiones contenidas en el preámbulo en las que parece hacerse referencia al fenómeno asociativo en general” (FJ 4). Es cierto que ello pudiera ser reprochable desde el punto de vista de la técnica legislativa, pero lo importante, a efectos de constitucionalidad, es que dicha vaguedad, atribuible al título de la Ley de Cataluña que ahora examinamos, o a determinadas expresiones de su preámbulo, se disipa después, según se ha dicho más atrás, en la parte dispositiva de la Ley (como acaba de recordarse que también sucedía con la ley del País Vasco), donde queda resuelto y aclarado el concreto ámbito competencial al que esta Ley, necesariamente, ha de aplicarse. Por otra parte, como también entonces señalamos, “el hecho de que la Comunidad Autónoma solamente posea competencia para regular unos tipos concretos de asociaciones y no las asociaciones en general, no significa que deba regular las asociaciones objeto de su competencia de forma separada, con ocasión de dictar leyes en los distintos sectores donde desenvuelven su actividad las referidas asociaciones. Se trata de una opción de técnica legislativa que entra de lleno en la libertad de configuración del legislador, y que tiene la indudable virtud de paliar la dispersión normativa existente en la materia” (*ibidem*).

En cuanto al alcance material de la competencia autonómica, ya hemos indicado en el fundamento jurídico anterior que no puede entenderse limitada a la regulación y ejercicio de las potestades administrativas que eventualmente recaigan sobre esos concretos tipos asociativos. Como hemos recordado, la competencia exclusiva del art. 9.24 EAC habilita a la Generalidad de Cataluña para regular el ejercicio del derecho de asociación y, por ello, el régimen jurídico de las asociaciones “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” (STC 173/1998, FJ 5 *in fine*).

5. El art. 2 de la Ley de asociaciones de Cataluña se impugna en su totalidad porque, en opinión del Abogado del Estado, contiene una regulación del núcleo del derecho fundamental de asociación —definición del concepto, principios básicos de su organización y funcionamiento y concreción de la ausencia de ánimo de lucro— reservada al legislador estatal en virtud de lo dispuesto en los arts. 81.1 y 149.1.1 CE. Frente a ello arguye la representación del Parlamento de Cataluña que el precepto legal se limita a recoger los “principios inherentes” al derecho fundamental proclamado por el art. 22 CE (autonomía o de libertad positiva y negativa, así como organización y funcionamiento democrático) y sin los cuales ese derecho fundamental no sería reconocible como tal. A su vez, el Abogado de la Generalidad de Cataluña sostiene que la regulación del régimen jurídico de las asociaciones precisa inexcusablemente, como punto de partida, de una definición de estos entes jurídicos que permita diferenciarlos de otras figuras afines; ésta es la función que desempeña el art. 2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997. El propio Abogado de la Generalidad apunta que esta tarea resultaba tanto más necesaria cuanto que al momento de aprobarse la Ley autonómica no existía una ley orgánica de desarrollo del derecho de asociación.

Pese a que las tesis esgrimidas por las partes personadas en este proceso constitucional se refieren al artículo en su conjunto, es preciso que analicemos separadamente lo dispuesto en sus apartados primero y tercero, de un lado, y segundo, de otro.

a) Conforme a lo dispuesto en el art. 2.1 de la Ley recurrida, en las asociaciones “tres o más personas se unen de forma voluntaria, libre y solidaria para lograr, sin ánimo de lucro, una finalidad común de interés general o particular, y a tal fin se comprometen a poner en común sus conocimientos, actividades o recursos económicos, con carácter temporal o indefinido”. A su vez, el art. 2.3 contiene la siguiente precisión: “se considera que una asociación no tiene ánimo de lucro aunque desarrolle una actividad económica si el fruto de tal actividad se destina exclusivamente al cumplimiento de las finalidades de interés general establecidas en sus estatutos. En ningún caso pueden repartirse los bienes de la asociación entre los asociados y asociadas ni ser cedidos gratuitamente a personas físicas o jurídicas con interés lucrativo. Se exceptúan las aportaciones condicionales, que tienen el trato impuesto por la condición”.

La impugnación de estos apartados debe ser desestimada en aplicación de la doctrina sentada en la STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 14 b), donde afirmamos que “el legislador autonómico puede, sin duda, definir las asociaciones objeto de su regulación siempre que respete el concepto legal de asociación”. Y añadimos, entonces por referencia al art. 5 de la Ley del Parlamento Vasco 3/1988, de asociaciones, que “en el supuesto aquí enjuiciado, la definición adoptada no se aparta de las condiciones básicas que pueden deducirse del concepto de asociación utilizado por el legislador estatal y, aunque por su generalidad pudiera hacer pensar que con ella se pretende consagrar un genérico concepto de asociación, lo establecido al regular el objeto y el ámbito de aplicación de la ley obliga a entender que la definición contenida en este precepto se refiere exclusivamente a las asociaciones docentes, culturales, artísticas, benéficas y asistenciales que son de la competencia del País Vasco”.

En esta ocasión, la definición de las asociaciones objeto de regulación por el legislador autonómico contenida en el art. 2.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña

7/1997 resulta adecuada a lo que posteriormente ha establecido el art. 5.1 LODA, que constituye condición básica que garantiza la igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho fundamental de asociación *ex* art. 149.1.1 CE, de acuerdo con lo establecido en la disposición final primera, apartado 2 LODA. Con respecto a la específica exclusión de afán lucrativo recogida en el art. 2.3 de la Ley autonómica, cumple apreciar su correspondencia con lo establecido en el art. 13.2 LODA, que tiene igualmente el carácter de condición básica de ejercicio del derecho fundamental de asociación. Obviamente, la excepción contemplada en el inciso final del art. 2.3 de la Ley recurrida no altera en absoluto la conclusión alcanzada, pues se trata de una regla establecida en garantía de las características esenciales del negocio jurídico del que trae causa la aportación de bienes a la asociación, sin que se incida en configurar, de ningún modo, el citado negocio jurídico, cuya naturaleza y efectos serán los que deriven de la legislación civil y de la libertad de pactos, aspectos en los que no interfiere el precepto que estamos examinando. En puridad de términos, cabe añadir que tanto la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997, en virtud de lo dispuesto en el precepto que ahora centra nuestra atención, como la Ley Orgánica del derecho de asociación, por mor de la concreción hecha en su art. 1.2, aquilatan el ámbito subjetivo de aplicación respectiva combinando la atención a los fines perseguidos y a la estructura de los entes surgidos del acuerdo de colaboración mutua entre ciudadanos.

En consecuencia, a los apartados 1 y 3 del art. 2 no cabe reprochar exceso competencial de Cataluña y, por ello, como anticipamos más atrás, su impugnación debe ser desestimada.

b) Distinto es el caso del art. 2.2, conforme al cual “la organización interna y el funcionamiento de las asociaciones deben ser democráticos, con pleno respeto al pluralismo”. Como ya dijimos en la STC 173/1998, de 23 de julio, una previsión de este tipo excede la competencia del legislador autonómico que, en tanto que legislador ordinario, no puede “imponer como condición genérica para la constitución y el reconocimiento de una asociación como hace el artículo ahora examinado, un tipo global de organización interna de las asociaciones —por más que del modelo de organización democrática quepan diversas concreciones—” [FJ 13 c)]. Esta condición genérica, dijimos entonces, “constituye un desarrollo directo de un elemento esencial para definir la libertad de autoorganización de las asociaciones, por lo que solamente las Cortes Generales mediante Ley Orgánica tienen competencia para pronunciarse sobre si las asociaciones deben organizarse y funcionar democráticamente o, por el contrario, los estatutos de la asociación pueden establecer libremente otros modos de organización y funcionamiento” (*ibidem*).

Sin embargo, en este momento tenemos que realizar una valoración complementaria, consecuencia de que el art. 2.5 LODA, precepto de naturaleza orgánica (disposición final primera, 1), dispone que “la organización interna y el funcionamiento de las asociaciones deben ser democráticos, con pleno respeto al pluralismo“, afirmando la nulidad de pleno derecho de los pactos, disposiciones estatutarias o acuerdos que se opongan a tal principio.

Para ponderar si la señalada exigencia de organización y funcionamiento democráticos de las asociaciones, establecida por el legislador orgánico, se configura como un elemento esencial del derecho de asociación, lo que determinaría su exigencia

en todo tipo de asociaciones, hay que profundizar en el tratamiento de esta cuestión en nuestra Constitución.

Así, inmediatamente se aprecia que mientras el art. 22 CE, regulador del derecho fundamental de asociación, nada dice sobre la exigencia de que tal derecho se deba materializar en asociaciones organizadas de modo democrático y funcionando en igual sentido (precisamente la STC 173/1998, FJ 8, reiterará que forma parte del derecho de asociación garantizado en el art. 22 CE la libertad de autoorganización), otros preceptos constitucionales reguladores de tipos singulares de asociación, como son los partidos políticos, las asociaciones empresariales o los sindicatos de trabajadores, disponen, ciertamente, que dicha estructura interna y funcionamiento sean de carácter democrático (arts. 6 y 7 CE). Lo propio se predica también de los colegios profesionales y de las organizaciones profesionales (arts. 36 y 52 CE).

Como consecuencia, del diferente trato que la Constitución otorga en este punto a determinadas formas de asociación respecto de las asociaciones en general surgidas del ejercicio del derecho, cabría cuestionarse la constitucionalidad de la hipotética imposición por el legislador de la exigencia de estructura y funcionamiento democráticos a todas las asociaciones que configure, tengan o no relevancia pública, con la correspondiente limitación de su libertad de autoorganización. En respuesta a este planteamiento, hay que decir que no es esa imposición general la que parece desprenderse del art. 2.5 LODA, y ello, de un lado, porque el mismo, como es obvio, ha de interpretarse constitucionalmente, y, de otro, porque dicho artículo no extiende la aludida exigencia a cualquier tipo de asociaciones, pues el art. 1.3 y 4 de la propia LODA excluye de su ámbito de aplicación a numerosas figuras asociativas.

Ante la situación que se acaba de reflejar, no cabe en este punto aplicar el criterio de enjuiciamiento contenido en el anterior fundamento jurídico 3 b), de modo que la identidad de regulaciones entre la ley estatal y la autonómica conlleve la constitucionalidad de esta última, pues, en este caso, la Ley Orgánica, en su cometido de desarrollo del derecho, no está definiendo, de manera general, uno de sus elementos nucleares. Precisamente porque, dado lo que antes acaba de explicarse, cabe sostener que tal definición general en lo referente a este punto (imponiendo a todo tipo de asociaciones una organización interna democrática) le estaría constitucionalmente vedada al legislador.

En efecto, sólo el legislador orgánico puede excepcionar (con justificación constitucional suficiente y proporcionada), para asociaciones concretas, la libertad de autoorganización que, sin duda (STC 173/1998, FJ 8), se deriva del art. 22 CE. Lo que significa, pues, que esa excepción únicamente puede contenerse en la ley orgánica y nunca en la ley ordinaria (del Estado o de las Comunidades Autónomas), dado que supone la realización de una función de auténtica concreción constitucional que “solamente las Cortes Generales mediante Ley Orgánica tienen competencia” para desempeñar [STC 173/1998, FJ 13 c)]. Aquí, pues, no se está desarrollando de manera general y abstracta un derecho, sino determinándose una excepción, esto es, limitándose (o incluso suprimiéndose) de manera especial y concreta, para determinadas asociaciones, una libertad que se deriva del derecho reconocido en el art. 22 CE. En consecuencia, el art. 2.5 LODA hay que considerarlo como una excepción y no como una regla general.

En definitiva, si el constituyente quiso que determinadas asociaciones, por la relevancia de las funciones que se les reconocía, hubieran de tener de modo necesario una organización y funcionamiento democráticos, pero no impuso ese principio a cualquier otra asociación surgida del ejercicio del derecho fundamental de asociación, no cabe que el mismo sea establecido por las leyes de las Comunidades Autónomas, pues ello significaría que dichas leyes autonómicas podrían realizar el cometido de excepcionar reglas generales derivadas de la propia Constitución, función que sólo a la ley orgánica le está conferida y que, por lo dicho más atrás, no cabe entender que pueda estar incluida en la competencia autonómica de regulación del ejercicio del derecho.

Por tal razón, debemos afirmar la inconstitucionalidad del art. 2.2 de la Ley 7/1997, del Parlamento de Cataluña, como en su día hicimos con el correspondiente precepto de la Ley de asociaciones del País Vasco.

6. El art. 3 de la Ley de asociaciones de Cataluña enuncia la normativa aplicable a los entes asociativos sujetos a este texto legal, tanto en su vertiente externa (apartado primero), como en lo que se refiere a su régimen interno (apartado segundo). Con respecto a este precepto el Abogado del Estado denuncia que la regulación de esa doble vertiente del régimen jurídico de las asociaciones supone la exclusión de la aplicación de las normas estatales, lo que quebranta el principio de igualdad en el ejercicio del derecho. En particular, señala que la Ley autonómica prescinde del régimen general de constitución, inscripción y obligaciones documentales de las asociaciones, aspectos todos ellos que forman parte del núcleo esencial del derecho. En respuesta a esta impugnación, tanto la representación del Parlamento de Cataluña como el Abogado de la Generalidad de Cataluña apuntan la necesidad de diferenciar entre el desarrollo del derecho fundamental, ámbito que corresponde a la ley orgánica, y la determinación del régimen jurídico de las asociaciones, que forma parte de la competencia exclusiva asumida por el art. 9.24 EAC.

También en este punto debemos reiterar la doctrina establecida en la STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 14 a), donde, al dar respuesta a la impugnación del art. 4 a) de la Ley del Parlamento Vasco 3/1988, de 12 de febrero, se mencionan las fuentes por las que se rige la constitución e inscripción de las asociaciones de competencia autonómica. Como entonces tuvimos ocasión de afirmar, “ninguna extralimitación competencial cabe advertir, desde el punto de vista de la titularidad, en el hecho de que la Comunidad Autónoma, desde su competencia exclusiva sobre determinadas asociaciones, dicte disposiciones aplicables tanto a su constitución como a su inscripción, siempre, claro está, que al ejercer esta competencia respete lo establecido por el Estado en ejercicio de sus propias competencias. Por ello, la falta de referencia a la normativa estatal no merece tacha de inconstitucionalidad si se interpreta que ese silencio no es sinónimo de una exclusión, respecto de la que la Comunidad Autónoma carece de toda competencia, puesto que la aplicación o no de la normativa estatal no está a la disponibilidad de lo que pueda establecer la Comunidad Autónoma sino a lo que derive de la Constitución y de los Estatutos, sin necesidad de cláusulas de salvaguardia. Como afirma nuestra jurisprudencia, ‘el orden de fuentes en un ordenamiento compuesto es el establecido por el bloque de la constitucionalidad’: Ni el legislador estatal, ni el legislador autonómico, pueden imponer al otro una prelación de las distintas disposiciones legales que confluyen en la regulación de una materia (STC 214/1989, FJ 5)”. En la actualidad, esa confluencia reguladora se plasma en el contraste entre lo dispuesto en el art. 3 de la Ley 7/1997 y lo establecido en el art. 11, apartados 1

y 2 LODA, apartado este último sobre el que ha incidido la Sentencia 133/2006, de 27 de abril, por la que hemos resuelto el recurso de inconstitucionalidad núm. 3974-2002, interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley Orgánica del derecho de asociación.

Esa doctrina (consistente en que el silencio de la ley autonómica sobre la aplicación de la legislación estatal no puede significar nunca la exclusión de ésta si tal aplicación viene exigida por el bloque de la constitucionalidad) que entonces sostuvimos y ahora debemos reiterar, haciéndola extensiva a la determinación de las obligaciones documentales y al régimen interno de las asociaciones, conduce a que, así interpretado, el art. 3 de la Ley 7/1997 no sea inconstitucional.

7. El art. 4, rubricado “Constitución”, de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997 se impugna porque, a juicio del Abogado del Estado, en él se regulan aspectos básicos del ejercicio del derecho de asociación que están reservados al legislador estatal *ex art. 149.1.1 CE*. A su vez, el Letrado del Parlamento de Cataluña y el Abogado de la Generalidad de Cataluña sostienen de consuno que, al igual que sucede con el art. 3 antes examinado, lo dispuesto en este precepto se incardina en la potestad que el legislador autonómico ostenta para regular el régimen jurídico de las asociaciones, encuadrable en la competencia exclusiva asumida por el art. 9.24 EAC.

A fin de dar adecuada respuesta a la impugnación del precepto legal que nos ocupa, es preciso examinar separadamente el contenido de cada uno de los tres apartados en los que se divide.

a) Concretamente, en el art. 4.1 se precisan los tipos de personas que pueden constituir y ser miembros de las asociaciones competencia de la Generalidad de Cataluña, utilizando unos términos idénticos a los recogidos en el art. 5.2 de la Ley del Parlamento Vasco 3/1988. Como quiera que sobre los mismos tuvimos ocasión de pronunciarnos en la STC 173/1998, de 23 de julio, resulta pertinente reiterar ahora lo que entonces afirmamos.

Así, en relación con los sujetos mencionados en los párrafos a) y c), y en atención a su identidad con los mismos párrafos del art. 5.2 de la Ley del Parlamento Vasco, baste reiterar que el legislador autonómico “se limita a establecer condiciones de ejercicio de derecho de asociación respecto de quienes la legislación estatal ha reconocido previamente la titularidad de este derecho. En consecuencia ningún reproche cabe formular desde el punto de vista competencial a esta regulación” [STC 173/1998, FJ 14 c)]. A lo dicho debemos añadir, ahora, que bajo la denominación “asociaciones juveniles”, empleada por el art. 4.1 c) de la Ley del Parlamento de Cataluña impugnada para acotar los tipos asociativos donde los menores ejercen con plenitud el derecho de asociación, deben entenderse comprendidas tanto las asociaciones infantiles, según lo dispuesto en el art. 7.2 b) de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, como las asociaciones de alumnos a las que se refiere el art. 7 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 julio, reguladora del derecho a la educación, a tenor de la mención que a éstas se hace en el art. 3 b) LODA y siempre que se trate de asociaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997, de 18 de junio.

Por su parte, en el párrafo b) se establece —como igualmente sucede en el art. 5.2 b) de la Ley del Parlamento Vasco 3/1988— que las personas jurídicas públicas y privadas pueden constituir y ser miembros de las asociaciones reguladas por la Ley. Pues bien, en la STC 173/1998, tras constatar que “la determinación de los elementos esenciales relativos a la titularidad del derecho de asociación y, muy especialmente, la precisión de las limitaciones constitucionalmente impuestas a determinados grupos de personas deben considerarse incluidas en el ámbito de la reserva de Ley Orgánica” [FJ 14 c)], precisamos que “el inciso enjuiciado no regula ninguna limitación constitucional del derecho de asociación, ni entra en contradicción con ninguna previsión que haya pretendido establecer con carácter excluyente quiénes son los titulares de ese derecho o con el concepto legal de asociación actualmente reconocido en nuestro ordenamiento” (*ibidem*). Y añadimos: “por otro lado, el reconocimiento de que las personas jurídicas, tanto privadas como públicas, puedan constituir y ser miembros de las asociaciones objeto de la Ley analizada tampoco contradice, como queda dicho, el concepto legal de asociación, que *ex art.* 149.1.1 CE corresponde determinar en sus rasgos esenciales al legislador estatal. Debe señalarse al respecto que el referido legislador ha reconocido ya esa posibilidad tanto a las personas jurídicas privadas (por ejemplo, en el art. 12 de la Ley 10/1990, del deporte, de 15 de octubre o, indirectamente, en el art. 21 de la Ley 26/1984, general para la defensa de los consumidores y usuarios), sino también a las personas jurídicas públicas (puede traerse a colación, aunque se trate de asociaciones dotadas de características particulares, la disposición adicional quinta de la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local. Esta previsión se ha incorporado a diversas leyes de régimen local autonómicas). La perspectiva exclusivamente competencial en la que se ha planteado el presente proceso constitucional y el propio tenor del inciso enjuiciado, hace innecesario entrar en el análisis de los problemas que desde la perspectiva del art. 22 CE pudieran plantear hipotéticas asociaciones formadas a la vez por personas privadas y públicas o determinar si estas últimas al constituir y ser miembros de asociaciones están ejerciendo en puridad el derecho constitucional de asociación pues, como ya se advirtió en la STC 67/1985, fundamentos jurídicos 3 y 4, no forma parte del contenido de tal derecho ‘de asociaciones’ el de constituir asociaciones cuyo objeto sea el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo en relación con un sector de la vida social. A nuestros efectos basta señalar que el reconocimiento de esta posibilidad no se opone al concepto legal de asociación hoy reconocido” [STC 173/1998, FJ 14 c)]. Cabe añadir, por último, que los arts. 2.6 y 3 g) LODA, dictados en ejercicio de la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.1 CE, incluyen a las entidades públicas entre los sujetos que pueden ejercer el derecho de asociación.

Habida cuenta de que este proceso constitucional se plantea, como ya sucediera en el resuelto por la STC 173/1998, de 23 de julio, desde una perspectiva exclusivamente competencial, debemos desestimar la impugnación del art. 4.1 de la Ley de asociaciones de Cataluña en aplicación de la doctrina expuesta.

b) En el art. 4.2 se prevé que una asociación “que no sea específicamente juvenil” cuente entre sus miembros con menores de edad, reconociendo a éstos el derecho de voto, por sí mismos, en la asamblea general y añadiendo que “la actuación en los actos jurídicos para los que no tengan capacidad de obrar y el ejercicio del derecho de voto de los socios y socias menores de edad deben ser regulados en los estatutos, y, en cualquier caso, debe realizarse a través de sus representantes legales”.

Esta previsión, que no resulta de aplicación a las asociaciones juveniles a las que se refiere el art. 4.1 de la Ley, término cuyo alcance ya hemos precisado, debe contrastarse con lo dispuesto en el art. 3 b) LODA, donde el legislador orgánico ha incluido entre quienes pueden constituir asociaciones y formar parte de las mismas a “los menores no emancipados de más de catorce años con el consentimiento, documentalmente acreditado, de las personas que deban suplir su capacidad”. Este precepto tiene carácter orgánico en virtud de la disposición final primera, apartado 1 LODA. Esta calificación no merece ahora reproche alguno, pues en el art. 3 b) LODA se regula un aspecto esencial del derecho fundamental de asociación, ya que atañe a la titularidad del mismo y al ejercicio de las facultades elementales que se integran tanto en su vertiente positiva como en su faceta *inter privatos* (de acuerdo con la doctrina establecida en la STC 173/1998, de 23 de junio, FJ 8, antes expuesta).

Pues bien, dicho esto, debemos concluir que lo establecido en el art. 4.2 de la Ley autonómica impugnada no puede acomodarse al régimen general del art. 3 b) LODA. Este último precepto establece que para el ejercicio de la vertiente positiva del derecho de asociación los menores no emancipados deben tener, al menos, catorce años cumplidos, y exige, como único complemento de la eficacia de sus actos, la prestación previa de su consentimiento por quienes “deban suplir su capacidad”. Ahora bien, una vez integrados en el ente asociativo, el art. 21 LODA no establece, en línea de principio, limitación alguna de sus derechos como asociados y únicamente el art. 11.4 LODA exige como requisito indispensable “para ser miembros de los órganos de representación” (en la terminología de la Ley 7/1997, órganos de gobierno) “ser mayor de edad”. Siendo ello así, lo previsto en el art. 4.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña no resulta conciliable con este régimen general porque, con independencia que su ámbito subjetivo de aplicación sea más amplio que el definido por el legislador orgánico, el legislador autonómico ha fijado unos límites al ejercicio de los derechos inherentes a la condición de asociado más estrictos —pues sólo reconoce el libre ejercicio del derecho de voz, pero requiere “en cualquier caso” la intervención del representante legal para el ejercicio del derecho de voto— que los definidos por el legislador orgánico en el ejercicio de la función que tiene constitucionalmente reservada.

De lo expuesto se deduce que debemos estimar el recurso en lo que se refiere al art. 4.2 de la Ley impugnada y declarar su inconstitucionalidad y nulidad ya que el contenido de dicho precepto legal invade el espacio normativo constitucionalmente reservado a la ley orgánica al regularse en él aspectos esenciales del derecho fundamental de asociación, como son los atinentes a la titularidad y condiciones de ejercicio del derecho por los menores de edad.

c) Finalmente, en el art. 4.3 se establece que el acuerdo de constitución de la asociación “debe constar en acta pública o privada” y se identifica su contenido mínimo. En relación con este último extremo es suficiente señalar la correspondencia de ese contenido mínimo con el recogido en el art. 6 LODA, caracterizado como condición básica en el ejercicio del derecho de asociación por la disposición final primera, apartado 2 LODA, para poner de relieve que no concurre extralimitación competencial alguna.

Por lo que hace a la formalización documental del acuerdo asociativo, abstracción hecha de su correspondencia con el art. 5.2 LODA, debemos reiterar ahora

que, como ya dijéramos en la STC 173/1998, de 23 de julio, “plantea ... problemas de orden competencial ya que la actividad de determinar los supuestos en los que es necesaria escritura pública debe considerarse incluida en la competencia estatal exclusiva para la ordenación de los instrumentos públicos (art. 149.1.8; SSTC 72/1983, FJ 8 y 156/1993, FJ 5). No obstante, el tenor del precepto permite entender que la opción entre ‘documento público o privado’ para plasmar el acta de constitución y los estatutos ha de interpretarse, no como una facultad libre de optar por uno o por otro, sino como una remisión a las normas estatales que detallan los supuestos en que es necesaria la escritura pública. Así interpretado, este inciso no es inconstitucional” [FJ 14 d)]. En este caso, esa interpretación resulta extensiva tanto a la expresión ‘acta pública o privada’ del art. 4.3, como a la referencia hecha al “documento público o privado” en el art. 9.3, ambos de la Ley impugnada.

8. El Abogado del Estado dirige un mismo reproche contra los arts. 5, rubricado “Estatutos”, y 7, que lleva por título “Denominación”. En su opinión, estos preceptos regulan sendos elementos esenciales del negocio jurídico asociativo, incurriendo en extralimitación competencial, puesto que el establecimiento de este tipo de elementos está reservado al Estado por los arts. 81.1 y 149.1.1 CE. El Letrado del Parlamento de Cataluña discrepa de ese encuadramiento competencial, al entender que se trata de aspectos relativos al régimen jurídico de las asociaciones, que se inserta dentro de la competencia exclusiva del art. 9.24 EAC, en tanto que el Abogado de la Generalidad de Cataluña invoca la aplicabilidad de la doctrina sentada en la STC 157/1992, de 22 de octubre, y apunta, específicamente en relación con el art. 7, que existen aspectos que únicamente afectan a las asociaciones, como es su nombre, cuya regulación no se confunde con la del derecho fundamental proclamado en el art. 22 CE, pues éste no incluye la facultad de dotar a la asociación de cualquier denominación, añadiendo que los criterios del art. 7 tienden a evitar confusiones en aras del bien común.

Con respecto al art. 5, nuevamente es preciso recordar la doctrina establecida en la STC 173/1998, de 23 de julio. En esta resolución afirmamos que la determinación del contenido necesario de los estatutos asociativos no rebasa la competencia legislativa autonómica para regular el ejercicio del derecho de asociación y por ello el régimen jurídico de las asociaciones, aquí *ex* art. 9.24 EAC [*vid.* FJ 15 b)]. A la aplicación de esta doctrina no obsta la fijación de un contenido mínimo en el art. 7.1 LODA, con el carácter de condición básica de igualdad en el ejercicio del derecho de asociación en los términos de la disposición adicional primera, apartado 2 de la propia LODA y con el alcance que a algunos de sus apartados hemos atribuido en la Sentencia 133/2006, de 27 de abril, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3974-2002, pues la regulación del precepto legal autonómico aquí impugnado no entra en contradicción con ese contenido mínimo concretado en el ejercicio de la competencia estatal *ex* art. 149.1.1 CE. En especial, debe descartarse que lo previsto en el art. 5 i) de la Ley 7/1997 entre en contradicción con lo dispuesto en el art. 7.1 h) LODA. Según el precepto autonómico, la duración de los cargos “no puede exceder de los cinco años, sin perjuicio de su posible reelección si no lo excluyen los estatutos”. Ciertamente es que esta limitación temporal de los cargos no figura en el art. 7.1 h) LODA, donde únicamente se incluye como contenido necesario de los estatutos asociativos la determinación de la “duración de los cargos”; pero no es menos cierto que esa limitación no vulnera la condición básica de ejercicio del derecho de asociación, en cuanto que no restringe la libertad de autoorganización de las asociaciones sobre la duración de los cargos, pues los estatutos pueden legítimamente fijar una duración inferior así como prever los términos de las

posteriores reelecciones, en la eventualidad de que no las excluyan completamente, en ejercicio de la autonomía de la voluntad de los asociados. Consecuentemente, ambos preceptos legales coinciden al remitir a los estatutos la precisión de los términos temporales de ejercicio de los cargos asociativos, si bien la norma autonómica acota la duración máxima de los mandatos.

Esta acotación no cabe entenderla como opuesta a la prescripción de la Ley Orgánica del derecho de asociación en la medida en que, si bien impide que los estatutos prevean una duración mayor de los mandatos, no dificulta, como se ha dicho, que estos estatutos posibiliten el alargamiento del tiempo de ocupación del cargo por medio de posteriores reelecciones. Lo único que hace imposible, en realidad, es la indeterminación de la duración de cada mandato, es decir, la fijación estatutaria de que los mandatos puedan ser de duración indefinida, imposibilidad que refuerza la intervención de los asociados en un extremo de tanta trascendencia en la vida de las asociaciones como es la designación de los miembros de sus órganos de gobierno. La precisión, pues, de la Ley de Cataluña, no cabe entender que vulnera la condición básica prevista en el art. 7.1 h) LODA al amparo del art. 149.1.1 CE.

Igualmente, debe desestimarse la impugnación del art. 7. De una parte, como ya hemos recordado, la competencia exclusiva autonómica sobre determinadas asociaciones le habilita para regular su régimen jurídico “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—” (STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 5), siendo evidente que su denominación es uno de los elementos que atañen a esa participación de las asociaciones en el tráfico jurídico, toda vez que no sólo la hacen reconocible sino que también la diferencian de otros sujetos de derecho. De otra parte, tampoco aquí cabe apreciar ninguna contradicción insalvable entre los criterios establecidos por el legislador autonómico y los fijados en el art. 8 LODA, sobre cuyo carácter de condición básica ya nos hemos pronunciado en la Sentencia 133/2006, de 27 de abril, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 3974-2002.

9. El Abogado del Estado recurre el art. 8 de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997 porque sostiene que en él se regula una modalidad del derecho de asociación, como es la unión de asociaciones o federaciones para crear federaciones o confederaciones. Tanto el Letrado del Parlamento de Cataluña como el Abogado de la Generalidad responden que el contenido del precepto debe incardinarse en la competencia autonómica para establecer el régimen jurídico de las asociaciones.

En aplicación de la doctrina establecida en la STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 15 g), debemos ahora reiterar que la regulación de las federaciones y confederaciones, limitada, como es lógico, a las que unen asociaciones de competencia de Cataluña, no desborda la competencia del Parlamento de Cataluña para regular el régimen jurídico de las asociaciones a las que se refiere el art. 9.24 EAC. Por otra parte, sobre el reconocimiento de la titularidad del derecho fundamental del art. 22 CE a las propias asociaciones, en tanto que personas jurídicas, hemos de remitirnos igualmente a la STC 173/1998, en cuyo FJ 14 c) señalábamos que, en ausencia por entonces de ley orgánica, “la regulación genérica de la titularidad del derecho de asociación se halla en el art. 3 de la Ley preconstitucional de asociaciones de 1964 que la atribuye únicamente a las

‘personas naturales’. Esta determinación, sin embargo, a la luz de la Constitución de 1978 no puede considerarse excluyente de otros posibles titulares del derecho, como ya advirtió este Tribunal en un *obiter dictum* en la STC 64/1988”.

Lo expuesto determina la desestimación del recurso en este punto, con la lógica salvedad de la segunda frase del apartado tercero del precepto, donde se reitera la decantación del legislador autonómico por el principio democrático en la organización y funcionamiento de los nuevos entes asociativos surgidos de la unión de asociaciones. En aplicación ahora de los mismos criterios que hemos manejado [FJ 5 b)] en nuestro examen del art. 2.2 de la Ley impugnada procede que declaremos la inconstitucionalidad y nulidad en cuanto al art. 8.3, tanto del inciso “la organización y funcionamiento deben ser democráticos”, como de la precisión “y, en todo caso, debe garantizarse la participación de todos en la adopción de acuerdos”, ya que representa el corolario lógico de la proclamación del principio democrático y que, por ello mismo, rebasa los límites de la competencia que ostenta en materia de asociaciones la Comunidad Autónoma de Cataluña.

10. En el art. 9 se regula la inscripción en el Registro de asociaciones de la Generalidad de Cataluña de los entes asociativos, mientras que el art. 11 se refiere a las asociaciones no inscritas. Para el Abogado del Estado, el primero de estos preceptos incurre en extralimitación competencial porque la inscripción y sus requisitos constituyen elementos imprescindibles para el despliegue de las relaciones jurídicas de las asociaciones con terceros, por lo que su establecimiento corresponde al legislador estatal; en cuanto al art. 11, señala que “participa, por vía negativa de lo que se acaba de decir” e invoca, respecto de este concreto precepto, tanto la competencia estatal en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE), como la reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE) y la competencia para el establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de asociación (art. 149.1.1, en relación con el art. 22 CE). En respuesta a estas alegaciones, el Letrado del Parlamento de Cataluña, partiendo de la premisa de que la inscripción lo es a los solos efectos de publicidad, defiende que entra dentro de las competencias de la Generalidad de Cataluña *ex art. 9.24 EAC* el establecimiento de un Registro de asociaciones propio, así como la determinación de los requisitos de inscripción, en tanto no afecten al derecho fundamental. Por su parte, el Abogado de la Generalidad de Cataluña apunta que el art. 9 se limita a reiterar lo ya proclamado en el art. 22.3 CE y a regular el procedimiento de inscripción, remitiendo al reglamento la estructura y funcionamiento del Registro, todo lo cual se encuadra en la competencia del art. 9.24 EAC, en tanto que el art. 11 representa “la otra cara de la moneda” de aquél, al establecerse que los posibles efectos en perjuicio de terceros sólo se producirán a partir de la inscripción registral.

a) Pues bien, debemos declarar que los apartados primero y segundo del art. 9 de la Ley de asociaciones de Cataluña no incurren en ningún vicio de inconstitucionalidad.

El art. 9.1 se limita a afirmar el carácter público del Registro de asociaciones de la Generalidad de Cataluña. Dicho carácter ya se predicaba de los Registros provinciales y nacional de asociaciones en el art. 5 *in fine* de la Ley 191/1964, de 24 de diciembre y, en la actualidad, representa la lógica e inexorable consecuencia de lo dispuesto en el art. 22.3 CE, como así resulta del art. 29.1 LODA.

A su vez, en el art. 9.2, tras reiterarse que las asociaciones constituidas de acuerdo con lo establecido en la Ley autonómica impugnada deben inscribirse “a los únicos efectos de publicidad” en el Registro de asociaciones de la Generalidad, se añade que “la inscripción es garantía, tanto para terceras personas que se relacionan con las mismas como para sus propios miembros”. Una previsión idéntica, como es la contenida en el art. 9 de la Ley del Parlamento Vasco 3/1988, fue declarada acorde con el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias en materia de asociaciones en la STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 14 f), sin perjuicio de lo que pudiera establecer el Estado *ex art.* 149.1.1 CE “sobre aquellos aspectos relativos al nacimiento de la personalidad jurídica que resultan imprescindibles para garantizar el ejercicio en condiciones de igualdad del derecho de asociación. Entre estos aspectos figura, sin duda, el de los efectos que puedan atribuirse a la inscripción registral en relación con la adquisición o no de esa personalidad” (*ibidem*). La desestimación del recurso en este punto, en aplicación de la doctrina expuesta, torna innecesario el análisis del carácter orgánico del art. 10.2 LODA.

b) En el caso del art. 9.3, ya hemos avanzado en el fundamento jurídico 7 c) la interpretación conforme a la cual no resulta inconstitucional su inciso “documento público o privado”, a lo que ahora cabe añadir que la obligación de que el documento se ajuste a las disposiciones “de la presente Ley” no puede interpretarse en un sentido excluyente de la legislación estatal que pudiera resultar de aplicación, como es obvio.

Ahora bien, la interpretación establecida en el citado fundamento jurídico 7 c) no puede extenderse al art. 9.4 de la Ley de asociaciones de Cataluña, porque en él se concretan los supuestos que requieren escritura pública para la inscripción de las asociaciones de competencia autonómica, siendo así que, como hemos recordado, “la actividad de determinar los supuestos en los que es necesaria escritura pública debe considerarse incluida en la competencia estatal exclusiva para la ordenación de los instrumentos públicos (art. 149.1.8) (SSTC 72/1983, FJ 8 y 156/1993, FJ 5)” [STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 14 d)]. Por consiguiente, debemos declarar inconstitucional y nulo el art. 9.4.

c) En el art. 9.5 se enumeran los actos y documentos susceptibles de inscripción en el Registro de asociaciones de la Generalidad de Cataluña, cuya estructura y funcionamiento se remite al reglamento en el art. 9.6. No se aprecia en ninguno de estos dos apartados la denunciada extralimitación competencial, en particular si reparamos en que la enumeración de actos inscribibles del art. 9.5 de la Ley impugnada no entra en colisión con el art. 28.1 LODA, que tiene el carácter de condición básica de ejercicio del derecho de asociación y sobre algunos de cuyos apartados nos hemos pronunciado en la Sentencia 133/2006, de 27 de abril, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 3974-2002.

d) Para concluir, tampoco puede estimarse el recurso contra lo dispuesto en el art. 11 sobre las asociaciones no inscritas, puesto que, como ya dijimos en la STC 173/1998, la regulación del régimen de responsabilidad de las asociaciones que no accedan al registro corresponde a la Comunidad Autónoma en relación con las asociaciones sometidas a su competencia exclusiva, aunque también en este ámbito el legislador estatal puede establecer las condiciones básicas *ex art.* 149.1.1 CE [FJ 14 f)]. Dichas condiciones básicas resultan ahora de lo dispuesto en el art. 15, en conexión con

el art. 10 y la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica del derecho de asociación, con los que no entra en contradicción el precepto legal impugnado.

11. En el art. 12, rubricado “Organización y funcionamiento”, se identifican los órganos necesarios de las asociaciones sujetas a la Ley autonómica impugnada, regulándose pormenorizadamente las competencias de la asamblea general en el art. 12.1 y con menor detalle las correspondientes al órgano de gobierno, cuya competencia y estructura figura en el art. 17. Ambos preceptos son recurridos por el Abogado del Estado al entender que en ellos se regula la estructura de la persona jurídica asociativa, estableciéndose el régimen de los órganos necesarios, lo que supone una intromisión en los elementos básicos del derecho asociativo, reservados al Estado por el art. 149.1.1 CE. El Letrado del Parlamento de Cataluña y el Abogado de la Generalidad de Cataluña defienden de consuno la constitucionalidad de ambos preceptos, al incardinarlos en la competencia para regular el régimen jurídico interno de las asociaciones comprendidas en el art. 9.24 EAC.

De nuevo es pertinente recordar la doctrina establecida en la STC 173/1998, de 23 de julio, conforme a la cual la regulación de la estructura interna de las asociaciones de competencia autonómica corresponde a la Comunidad Autónoma, que debe ejercerla respetando la libertad de organización de las asociaciones, extremo este último aquí no controvertido [FJ 15 d)]. En aplicación de esta doctrina debemos desestimar el recurso dirigido contra los dos preceptos legales que ahora centran nuestra atención, cuyas disposiciones, por otra parte, no entran en contradicción con lo establecido en los arts. 11.3 y 4 LODA como condiciones básicas de ejercicio del derecho de asociación.

12. Los arts. 15, 16, 20.2 y 3 y 26.3 se recurren por invadir la competencia estatal sobre legislación procesal (art. 149.1.6 CE), reproche al que añade el Abogado del Estado la vulneración de otros títulos competenciales estatales, como son los relativos a la legislación civil (art. 149.1.8 CE), en el caso de los arts. 16 y 26.3, o para el establecimiento del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE), en el caso del art. 16. Tanto el Letrado del Parlamento de Cataluña como el Abogado de la Generalidad de Cataluña postulan la incardinación de estos preceptos en la competencia autonómica para establecer el régimen jurídico de las asociaciones a las que se refiere el art. 9.24 EAC, señalando que en su contenido únicamente se refleja la recepción de la legislación procesal vigente.

a) Los arts. 15 y 20, apartados 2 y 3, deben ser analizados conjuntamente pues se refieren a la impugnación de los acuerdos de la asamblea general de la asociación y del órgano de gobierno, respectivamente. En estos preceptos se establecen los supuestos impugnables, determinándose los sujetos que ostentan legitimación activa, y se fija el plazo de caducidad de la acción. Su similitud con lo dispuesto en el art. 12.3 de la Ley del Parlamento Vasco 3/1988 determina la aplicación de la doctrina establecida en la STC 173/1998, FJ 16 a), donde declaramos que “es claro que la norma sobre la impugnación ante la jurisdicción de los acuerdos de los órganos de las asociaciones, que enuncia el art. 12.3 de la Ley vasca de asociaciones, invade la competencia estatal sobre la legislación procesal. Desde la STC 71/1982, FJ 20, que anuló precisamente el artículo de una Ley vasca que regulaba la legitimación de las asociaciones de consumidores para ejercitar acciones judiciales, hemos sostenido que ésta es una cuestión que corresponde en exclusiva al legislador estatal”, añadiendo a renglón seguido que “del mismo modo, el segundo inciso excede de la competencia del legislador autonómico. Que la acción de

impugnación caduque a los cuarenta días naturales, contados a partir de un determinado momento, es una prescripción que sólo puede adoptar el legislador procesal, no el legislador competente en materia de asociaciones. No se trata de fijar el plazo de ejercicio de un derecho creado por las leyes de la Comunidad Autónoma, como pudiera ser un derecho de tanteo o retracto sobre determinado bien sito en su territorio y sujeto a su competencia material (STC 156/1995, FFJJ 5 y 6). Se trata de fijar un plazo temporal que limita el acceso a los Tribunales, y por ende atañe al núcleo del derecho fundamental de acceso a la justicia (STC 37/1995), que cae de lleno en la competencia de las Cortes Generales sobre la legislación procesal (art. 149.1.6 CE). Por consiguiente, el segundo inciso del art. 12.3 es inconstitucional y nulo”. Las razones expuestas son de aplicación a los preceptos que estamos examinando de la Ley de asociaciones de Cataluña, por lo que el recurso debe ser estimado en este particular.

b) A su vez, el art. 16 de la Ley impugnada viene a coincidir con lo dispuesto en el art. 21 de la Ley del Parlamento Vasco, coincidente a su vez con el art. 11 de la Ley de asociaciones de 1964.

El citado precepto de la Ley de asociaciones del País Vasco fue declarado inconstitucional en la STC 173/1998, FJ 16 c), porque en él se “discierne la competencia de los órdenes judiciales contencioso-administrativo y civil para conocer de las cuestiones suscitadas sobre el régimen de las asociaciones sujetas a la Ley vasca 3/1988”. Tarea esta que no corresponde realizar al legislador autonómico, puesto que la competencia para regular el régimen jurídico de las asociaciones no comprende el establecimiento de una regla de competencia jurisdiccional, cuya determinación corresponde a la Ley Orgánica del Poder Judicial de acuerdo con el art. 122.1 CE. En especial señalamos entonces que “la delimitación de competencias entre la jurisdicción contencioso-administrativa y la jurisdicción civil, para pronunciarse sobre controversias en materia de asociaciones, cae fuera de la competencia legislativa del País Vasco. Sea una mera reiteración de la actual división entre esos dos órdenes jurisdiccionales o, por el contrario, introduzca una novedad al prescindir de si se aplican o no normas de Derecho administrativo, lo cierto es que el art. 21 de la Ley 3/1988 es inconstitucional y nulo por proceder de un legislador que carece de competencia para promulgarlo”.

La aplicación de la doctrina ahora expuesta conduce a la estimación del recurso contra el art. 16 de la Ley 7/1997, en aquello que supone delimitación de competencias entre los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso-administrativo, con excepción, por tanto, del inciso inicial del apartado primero del precepto, según el cual “en todas las cuestiones que se susciten en vía administrativa sobre el régimen de las asociaciones es de aplicación la normativa relativa al procedimiento administrativo común”. En efecto, como quiera que la competencia para establecer el régimen jurídico de las asociaciones mencionadas en el art. 9.24 EAC comprende la potestad para establecer el procedimiento administrativo específico *ratione materiae*, podemos concluir que el legislador autonómico ha hecho uso de esa potestad mediante la declaración de aplicabilidad de las normas del procedimiento administrativo común dictadas *ex art.* 149.1.18 CE. Esta opción resulta plenamente acorde con la doctrina establecida en las SSTC 126/2002, de 23 de mayo, FJ 10 a), y 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10 c).

c) Finalmente, el art. 26.3, aquí controvertido precisa que “si la asamblea no ha sido convocada, no ha tenido lugar o no ha adoptado ninguno de los acuerdos a que se refiere el apartado 2, cualquier persona interesada puede solicitar al juez de primera

instancia del domicilio social que convoque la asamblea o disuelva la asociación”. Resulta inconcuso que este precepto establece un cauce para la resolución heterónoma de conflictos, precisando no sólo los sujetos activamente legitimados para hacer uso del mismo sino también el concreto órgano jurisdiccional al que corresponde su resolución. Por ello mismo, el precepto debe encuadrarse en la materia “legislación procesal”, atribuida en exclusiva al Estado para salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales, como ya hemos tenido ocasión de recordar anteriormente [en el fundamento jurídico 2 e)] con cita de la STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4. En consecuencia, el art. 26.3 debe ser declarado inconstitucional y nulo.

13. El art. 21 versa sobre el ejercicio del cargo y responsabilidad de los miembros del órgano de gobierno de las asociaciones sujetas a la Ley que es objeto de este proceso constitucional. Con respecto a lo primero, se establecen sendos deberes de actuación “con la diligencia de legal representante” y de sigilo (art. 21.1), así como las reglas de gratuidad y no onerosidad (art. 21.2), estrechamente relacionadas con la prohibición de integrar el órgano de gobierno que alcanza a los asociados que desarrollen una actividad retribuida para la asociación, con la sola salvedad del secretario (art. 21.6).

En cuanto a lo segundo, en el art. 21.3 se hace referencia a la responsabilidad de los miembros del órgano de gobierno “ante la asociación, los asociados y asociadas y las terceras personas por los actos u omisiones contrarios a las leyes o los estatutos, así como por los daños causados dolosamente o negligentemente que hayan sido cometidos en el ejercicio de sus funciones”, todo ello “sin perjuicio de la responsabilidad de la asociación frente a terceras personas”; seguidamente, en el art. 21.4 el legislador autonómico se decanta por el criterio de la solidaridad “cuando la responsabilidad no pueda ser imputable personalmente a ningún miembro del órgano de gobierno”, exceptuando en todo caso a “aquellos que prueben que no han participado en la realización y ejecución de dichos actos u omisiones y desconocen su existencia o que, aun conociéndolos, hicieron lo posible para evitar su realización o, al menos, expresamente se opusieron a ello”; por su parte, en el art. 21.5 se reconoce a la asamblea la facultad para “decidir el ejercicio de acciones de responsabilidad hacia el órgano de gobierno y puede designar a tal fin a un mandatario especial. Dicho ejercicio no afecta a las acciones que corresponden a los asociados o asociadas o a terceras personas por los actos de los miembros de los órganos de gobierno que lesionen directamente sus intereses”.

Son estos tres últimos apartados los que impugna el Abogado del Estado al entender que la determinación del régimen de responsabilidad patrimonial de los miembros del órgano de gobierno se encuadra en la competencia estatal en materia de Derecho civil (art. 149.1.8 CE), pues no existe ninguna especialidad foral, y en la relativa a la regulación de las condiciones básicas del art. 149.1.1 CE. Tanto el Letrado del Parlamento de Cataluña como el Abogado de la Generalidad de Cataluña discrepan de este encuadramiento, pues entienden que lo dispuesto en los apartados recurridos del art. 21 forma parte del régimen jurídico de las asociaciones sobre las que ostenta competencia la Comunidad Autónoma *ex* art. 9.24 EAC.

Según hemos ocasión de recordar, en la STC 173/1998, de 23 de julio, entre los aspectos que comprende la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva sobre asociaciones se incluyen tanto la determinación del régimen

de responsabilidad como la fijación de los derechos y deberes de los asociados (FJ 5 *in fine*). Obviamente, esta competencia autonómica no impide que el legislador estatal pueda considerar “condiciones básicas” *ex art.* 149.1.1 CE los deberes fundamentales que definan las posiciones jurídicas fundamentales y, en particular, aquellos aspectos del régimen de responsabilidad 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” (*loc. cit.*, FJ 9).

Es cierto que esa doctrina general no puede amparar supuestos concretos en que se invadieran competencias específicas del Estado (por ejemplo, sobre la legislación civil), sino sólo salvaguardar la competencia legislativa autonómica que, sin realizar tal invasión, respete las condiciones básicas cuya regulación corresponde al Estado en virtud del art. 149.1.1 CE.

Sentado esto, no puede estimarse que los preceptos legales impugnados incurran en la extralimitación competencial denunciada, si reparamos en la coincidencia sustancial que se aprecia entre lo establecido en los apartados tercero y cuarto del art. 21 de la Ley recurrida y las “condiciones básicas” contenidas en los arts. 15.3, 4 y 5 LODA. Por otra parte, en tales apartados del art. 21 no se regulan condiciones sustantivas acerca del instituto jurídico de la responsabilidad patrimonial, que se regirán, como es obvio, por la legislación civil aplicable. En cuanto a lo dispuesto en el apartado quinto, del que cabe decir lo mismo ya expuesto en relación con los apartados anteriores, ha de precisarse, además, que la exigencia de mandatario especial no puede considerarse una decisión comprendida dentro de la competencia estatal sobre “legislación civil” (art. 149.1.8 CE), pues el legislador autonómico no regula esta figura sino que hace uso de ella en unos términos coherentes con la clasificación contenida en el art. 1712 del Código civil. Se trata de un supuesto muy similar a la constitución de derechos de adquisición preferente a favor de las Administraciones autonómicas, por lo que es de aplicación *mutatis mutandis* la doctrina sintetizada en la STC 207/1999, de 11 de noviembre, FJ 5.

Hay que añadir, por último una consideración muy específica sobre el art. 21.3, en relación con las obligaciones a que se extiende la responsabilidad. Y es que la responsabilidad por “las deudas contraídas por actos dolosos, culposos o negligentes” a que se refiere el art. 15.3 LODA, no puede considerarse excluida por la dicción del art. 21.3 de la ley impugnada, que sólo se refiere a la responsabilidad (que también se prevé en el art. 15.3 LODA) por “los daños causados dolosamente o negligentemente”, puesto que, en primer lugar, la exigencia de la Ley Orgánica del derecho de asociación, al ser en este caso condición básica *ex art.* 149.1.1 CE, se aplica con carácter general (haya o no haya previsión autonómica) y en segundo lugar, y por ello mismo, la previsión de la ley autonómica (“daños causados dolosamente o negligentemente”) ha de interpretarse de conformidad con lo dispuesto en el art. 15.3 LODA, en cuanto que ambas normas han de integrarse y complementarse, por lo que el citado art. 21.3 de la Ley de Cataluña ha de ser entendido en el sentido en que, además de por los “daños”, se responde por las “deudas contraídas” “dolosamente o negligentemente” (interpretación que tampoco resulta forzada, ya que este precepto prevé también la responsabilidad, en general, por los “actos u omisiones contrarios a las leyes o los estatutos”). Así interpretado, el art. 21.3 no resulta inconstitucional.

En consecuencia, el art. 21, apartados 3, 4 y 5, no vulnera las competencias atribuidas al Estado por los arts. 149.1.1 y 149.1.8 CE.

14. Los arts. 22 y 23 de la Ley 7/1997 establecen respectivamente los derechos y deberes de las personas asociadas. Para el Abogado del Estado, la definición del estatuto del asociado corresponde al legislador estatal en virtud de lo dispuesto en los arts. 81.1 y 149.1.1 CE. Por el contrario, el Letrado del Parlamento de Cataluña y el Abogado de la Generalidad de Cataluña sostienen que se trata de una regulación de mínimos de una parte del régimen jurídico de las asociaciones que, en cuanto tal, se encuadra en la competencia exclusiva asumida por la Comunidad Autónoma en el art. 9.24 EAC.

La respuesta a esta impugnación debe partir inexorablemente de la STC 173/1998, de 23 de julio. En dicha resolución este Tribunal señaló que entre los aspectos integrantes de la vertiente interna del régimen jurídico de las asociaciones que corresponde regular a las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva (aquí, art. 9.24 EAC) figuran los “derechos y deberes de los asociados” (FJ 5 *in fine*). Ahora bien, el reconocimiento de un ámbito competencial autonómico en la materia se acompañó entonces de la afirmación de 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, entre otros aspectos, “al alcance del mismo en las relaciones *inter privatos*” (FJ 8). Obviamente, entre otros, uno de los contenidos propios de esa función delimitadora del alcance de la vertiente *inter privatos* del derecho fundamental que corresponde realizar al legislador orgánico es el relativo a la definición de las facultades que los asociados ostentan frente a la asociación, esto es, los derechos subjetivos que ostentan *uti socii*.

Por otro lado, la incardinación de los deberes de los asociados dentro de la competencia autonómica para regular el régimen jurídico de determinadas asociaciones no supone ignorar que el art. 149.1.1 CE habilita al Estado para regular “el contenido primario, las facultades elementales y los límites esenciales en aquello que sea necesario para asegurar la igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho de asociación” (STC 173/1998, FJ 9). Dentro de esa habilitación ha de entenderse incluido el establecimiento de los deberes elementales de los asociados, función que corresponde desempeñar a la ley ordinaria habida cuenta de que no supone desarrollo directo del derecho.

Finalmente, debemos recordar que en la citada resolución desestimamos el recurso interpuesto contra los arts. 13, 14 y 20 de la Ley del Parlamento Vasco 3/1998, al apreciar que en ellos se enuncian unos derechos y deberes mínimos de los socios “en términos que no rebasan la competencia de la Comunidad Autónoma para establecer el régimen jurídico de las asociaciones de su competencia” [FJ 15 f)].

De lo expuesto claramente se infiere la imposibilidad de delimitar sendos espacios competenciales estancos de titularidad estatal y autonómica. En el reconocimiento de los derechos y deberes de los asociados existe un *continuum* entre la definición normativa del derecho y el establecimiento de los deberes elementales, de una parte, y la regulación del régimen jurídico de determinadas asociaciones (en este caso, las enunciadas en el art. 9.24 EAC), de otra. Esa continuidad comporta la

existencia de zonas de intersección entre ambas normativas, cuya compatibilidad debe resultar en todo caso de la inexistencia de contradicciones.

Advertido esto, debemos reseñar que, frente a lo que sucedía en el momento de dictar la STC 173/1998, en la actualidad el legislador estatal ha ejercido sus competencias mediante la aprobación de la Ley Orgánica del derecho de asociación. Concretamente, en el art. 21, al que se atribuye carácter orgánico en la disposición final primera, apartado 1, se enuncian los derechos de los asociados, en tanto que en el art. 22 del mismo texto legal, dictado al amparo del art. 149.1.1 CE, según se indica en la disposición final primera, apartado 2, se relacionan los deberes elementales de los asociados.

Consecuentemente, debemos examinar, en primer lugar, si el contenido del art. 22 de la Ley impugnada puede considerarse regulación del régimen jurídico de las asociaciones sobre las que Cataluña ostenta competencia exclusiva o si, por el contrario, invade el ámbito constitucionalmente reservado al legislador orgánico y al que podemos entender que se contrae, a los efectos del presente enjuiciamiento, lo dispuesto en el art. 21 LODA.

a) El primero de los “derechos mínimos de las personas asociadas” proclamados en el art. 22 de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997 es el de “asistir a las asambleas generales y participar en las mismas. Si los estatutos lo disponen así, el asociado o asociada puede autorizar a otra persona para que le represente. La forma de esta representación debe ser la determinada en los estatutos o, si no lo regulan, debe serlo en la forma determinada en las leyes”. Este precepto coincide parcialmente con el art. 21 a) LODA en el que se proclama que todos los asociados tienen derecho a participar en los órganos de gobierno y representación, a votar y “a asistir a la Asamblea General, de acuerdo con los Estatutos”. La coincidencia parcial que se aprecia en lo dispuesto por los dos preceptos contrastados no conduce en esta ocasión a la declaración de inconstitucionalidad del art. 22.1 de la Ley impugnada, habida cuenta de que el delicado deslinde competencial en esta materia, llevado a cabo en la STC 173/1998, de 23 de julio, en los términos arriba expuestos, no da como resultado una separación radical de los ámbitos reservados a los distintos legisladores competentes.

Por lo demás, el resto del art. 22.1 se dedica a regular la asistencia y participación en las asambleas mediante representación, siempre que los estatutos contemplen esta posibilidad. Debe notarse que, para las asociaciones de competencia estatal, el art. 12 c) LODA también hace referencia a esta hipótesis, igualmente con carácter dispositivo. En todo caso, lo regulado a este respecto por el legislador autonómico no trasciende la competencia sobre régimen jurídico de las asociaciones, habida cuenta de que las previsiones contenidas en los dos últimos incisos del precepto recurrido sirven de marco para el ejercicio de la potestad de autoorganización de las asociaciones sobre las que ostenta competencia la Comunidad Autónoma de Cataluña.

b) En el art. 22.2 se reconoce el derecho de todas las personas asociadas a “votar en la asamblea”. A la vista del contenido de los tres apartados en los que se divide el precepto, se alcanza la conclusión de que el legislador autonómico no ha pretendido tanto diferenciar claramente entre ese derecho y el correlativo a participar en la asamblea cuanto, nuevamente, acotar la potestad de autoorganización de las asociaciones, tarea que entra dentro de la competencia para regular el régimen jurídico

de éstas. En efecto, en el apartado a) se abre la posibilidad de que los estatutos establezcan sistemas de voto ponderado en las asociaciones de interés particular y aquellas otras en las que personas jurídicas tengan la condición de asociadas, fijándose como límite infranqueable el de que “en ningún caso puede corresponder a una única persona asociada más del 25 por ciento de los votos sociales”, un límite que puede entenderse establecido en garantía de los derechos de participación de los demás asociados. Por otro lado, en el apartado b) se remite a los estatutos la determinación del ejercicio del voto por correspondencia, siempre que los propios estatutos asociativos admitan esta modalidad.

Finalmente, en el apartado c) se especifica que “el asociado o asociada no puede ejercer el derecho de voto en la toma de decisiones sobre los asuntos en los que se halle en situación de conflicto de intereses personales o patrimoniales con la asociación, ni mientras desarrolle un trabajo remunerado para la asociación. Incidentalmente, y en votación separada y secreta, la asamblea debe decidir sobre la cuestión, a petición de cualquiera de las personas asistentes”. Con carácter general, estamos nuevamente en presencia de un supuesto atinente al régimen jurídico de las asociaciones en su vertiente interna, como es el relativo a las causas de abstención. Sin embargo, este precepto contiene dos regulaciones diferentes. Por una parte, la relativa a la concurrencia de conflictos de intereses personales o patrimoniales, sobre los que debe decidir, con carácter incidental, la asamblea y, por otra, la privación del derecho de voto a todo asociado “mientras desarrolle un trabajo remunerado para la asociación”. Esta previsión, en cuanto plasma una presunción *iuris et de iure* de conflicto de intereses y, subsiguientemente, priva del derecho de voto a los asociados incurso en ella, trasciende el ámbito competencial en el que debe moverse el legislador autonómico, situándose en el correspondiente a la definición del alcance del derecho de asociación en las relaciones entre particulares. En efecto, no se trata aquí de la consideración del trabajo remunerado como un supuesto en el que puede producirse conflicto de intereses, cuya apreciación en el caso concreto corresponde a la asamblea, sino de la denegación del derecho de voto a quienes se encuentren en esa situación, que por su carácter objetivo no queda a disposición de la decisión asamblearia.

Por ello debemos declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso “ni mientras desarrolle un trabajo remunerado para la asociación” del art. 22.2 c) de la Ley autonómica impugnada.

c) En el art. 22.3 se reconocen a todos los asociados los derechos a “ser informados de la marcha de la asociación, la identidad de los demás miembros de la asociación, el estado de cuentas y, con anterioridad a la convocatoria, los asuntos que se haya previsto tratar en las asambleas y verbalmente durante la asamblea. Los miembros del órgano de gobierno deben proporcionar la información solicitada, salvo que, según su parecer, esta información perjudique los intereses de la asociación. Tal excepción no procede cuando solicitan la información el 10 %, como mínimo, de los asociados y asociadas”. Nuevamente se aprecia una coincidencia parcial con el art. 21 b) LODA, no incurso en tacha de inconstitucionalidad por las razones antes apuntadas. En cuanto a lo dispuesto en los dos últimos incisos, se trata de una regla de ponderación entre el derecho a la información y los intereses de la asociación que no rebasa el marco competencial de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

d) Según el art. 22.4, los asociados tienen derecho a “ser escuchados previamente a la adopción de medidas disciplinarias tras haber sido informados de las causas que las motivan, que sólo pueden fundarse en el incumplimiento de los deberes como asociado o asociada. La imposición de las sanciones debe ser siempre motivada”.

Este precepto coincide, en su contenido procedimental, con el art. 21 c) LODA al prever sendos derechos de audiencia y a una resolución motivada en el ejercicio disciplinario de las asociaciones. Sin embargo, incorpora un contenido sustantivo propio, que incide directamente sobre la libertad de pactos consustancial al ejercicio del derecho de asociación, toda vez que establece que las medidas disciplinarias sólo podrán imponerse por incumplimiento de los deberes de los asociados, lo que conlleva la prohibición de que los estatutos configuren como ilícitas conductas ajenas a la vida asociativa. Esta limitación se encuadra dentro de la competencia autonómica para regular el régimen jurídico de las asociaciones citadas en el art. 9.24 EAC. Consecuentemente, debemos desestimar el recurso también en este punto.

e) En los apartados cuarto a octavo del art. 22 se mencionan una serie de derechos de los asociados que no tienen correspondencia con los reconocidos en el art. 21 LODA. Se trata de los derechos a poseer un ejemplar de los estatutos vigentes y del reglamento de régimen interno, si existiese, a consultar los libros de la asociación, que debe entenderse referido a los libros de llevanza obligatoria por las asociaciones enumerados en el art. 24.1 de la Ley impugnada, a “ser electores y elegibles para formar parte de los órganos de la asociación y a transmitir la condición de asociados o asociadas si los estatutos lo permiten”. La ya mencionada ausencia de contradicción con el art. 21 LODA, unida a la indudable incardinación de estos derechos en la regulación del régimen jurídico de las asociaciones, determinan la desestimación del recurso en este concreto extremo.

En cuanto a los deberes de las personas asociadas regulados en el art. 23, no se aprecia contradicción alguna, antes al contrario, con los deberes enunciados en el art. 22 LODA como “condición básica” de ejercicio del derecho de asociación. Por consiguiente, debemos descartar la existencia de la extralimitación competencial denunciada.

15. En el art. 25 se recogen las causas de disolución de las asociaciones. El Abogado del Estado se remite, en su impugnación, a las razones ya expuestas en relación con los arts. 4 y 5, relativos a la constitución de estos entes. Conforme a la doctrina expresada en la STC 173/1998, de 23 de julio, entre los aspectos de la vertiente externa de las asociaciones cuya regulación corresponde a las Comunidades Autónomas con competencias exclusivas en la materia figura su disolución (FJ 5), sin perjuicio de que el Estado, en el ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.1 CE, pueda establecer aspectos concretos de ese mismo régimen jurídico externo “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” (FJ 9).

Actualmente, el Estado ha ejercido esa competencia en el art. 17 LODA, calificado como “condición básica” por la disposición final primera, apartado 2, de este mismo texto legal. Pues bien, la inexistencia de contradicción alguna entre lo dispuesto

en el precepto ahora impugnado y dicha condición básica determina la desestimación del recurso en este punto.

16. En opinión del Abogado del Estado, los apartados 1 y 2 del art. 27, así como los arts. 28 y 29 de la Ley 7/1997, invaden el espacio competencial que corresponde al Estado *ex art. 149.1.1 CE*, al tratarse de una regulación básica del derecho de asociación, en conexión con materias civiles que también son de competencia estatal en virtud del art. 149.1.8 CE.

El apartado 1 del art. 27 establece, en términos prácticamente idénticos al art. 18.1 LODA que “la disolución de la asociación abre el período de liquidación hasta cuyo término la entidad conserva su personalidad jurídica”. A su vez el apartado 2 del art. 27 determina que “los miembros del órgano de gobierno en el momento de la disolución pasan a ser liquidadores, salvo que los estatutos establezcan otra cosa o bien los designe la asamblea o el Juez que, en su caso, resuelva sobre la disolución”, regla que viene a coincidir con la contenida, en similares términos, en el art. 18.2 LODA. En fin, el art. 28 de la Ley 7/1997 enumera las operaciones de liquidación que corresponde realizar a los liquidadores de la asociación, con una redacción muy semejante a la que ahora se contiene también en el art. 18.3 LODA. Pues bien, la impugnación de los arts. 27, apartados 1 y 2, y 28 de la Ley 7/1997 debe ser rechazada, porque, como ya quedó señalado, conforme a la tantas veces citada STC 173/1998 (FJ 5), la regulación de la disolución de las asociaciones corresponde a las Comunidades Autónomas con competencias exclusivas en la materia, sin que los apartados 1, 2 y 3 del art. 18 LODA, según resulta de su disposición final primera, tengan carácter de ley orgánica ni de “condición básica” *ex art. 149.1.1 CE*.

El art. 29 de la Ley 7/1997, que regula la obligación de solicitar el concurso en caso de insolvencia de la asociación, se impugna por el Abogado del Estado por los mismos motivos que sustentan la impugnación de los arts. 27 (apartados 1 y 2) y 28, añadiendo que esa obligación tiene contenido procesal e invade también por ello la competencia estatal establecida en el art. 149.1.6 CE. Esta impugnación tampoco puede estimarse porque, además de lo ya señalado acerca del encuadramiento genérico de la disolución en la competencia exclusiva autonómica sobre asociaciones, la obligación del órgano de gobierno o, en su caso, de los liquidadores, de solicitar la declaración del concurso ante el Juez competente en caso de insolvencia de la asociación, que se establece en el apartado 1 del art. 29 de la Ley 7/1997, no entra en contradicción con lo dispuesto en términos prácticamente idénticos en el art. 18.4 LODA, al que se atribuye, en la disposición final primera, apartado 2, el carácter de “condición básica”, ni invade la competencia estatal en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE), pues no establece ninguna regla de competencia jurisdiccional ni modula o afecta a las normas procesales al respecto, contenidas actualmente en la Ley 22/2003, de 9 de julio, concursal. Por consiguiente, no existe la denunciada extralimitación competencial, lo que determina la desestimación del recurso en este punto.

17. El Abogado del Estado impugna el art. 35, rubricado “otras asociaciones de carácter especial”, en la medida en que extiende expresamente el régimen de la Ley 7/1997 a otras asociaciones, invadiendo así el marco regulador de las asociaciones que corresponde al Estado. Tanto el Letrado del Parlamento de Cataluña como el Abogado de la Generalidad de Cataluña sostienen que el precepto debe encuadrarse dentro de la

competencia autonómica para la definición del régimen jurídico de las asociaciones incluidas en el art. 9.24 EAC.

De acuerdo con lo dispuesto en los diferentes apartados del precepto recurrido, las asociaciones de alumnos y de padres de alumnos, de usuarios y consumidores, de carácter cultural, de vecinos y vecinas, y de voluntarios y voluntarias, se rigen “en sus aspectos generales” por las normas contenidas en la Ley 7/1997, sin perjuicio de la aplicación de la legislación específica que incida sobre cada uno de estos tipos asociativos. Obviamente, estos criterios no excluyen de por sí la aplicación de las normas dictadas por el legislador estatal al amparo del art. 81.1 CE o como “condiciones básicas” de ejercicio del derecho de asociación y que versen sobre lo que el legislador autonómico ha denominado “aspectos generales” puesto que, como hemos señalado reiteradamente, “la aplicación o no de la normativa estatal no está a la disponibilidad de lo que pueda establecer la Comunidad Autónoma sino a lo que derive de la Constitución y de los Estatutos, sin necesidad de cláusulas de salvaguardia” [STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 14 a); posteriormente, STC 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 4].

Hecha esta precisión, debemos advertir, no obstante, que el auténtico *punctum dolens* del precepto impugnado radica en la indebida extensión del régimen general de asociaciones establecido por el legislador autonómico en la Ley 7/1997 a algunos tipos asociativos que no se encuadran dentro de la competencia asumida por la Comunidad Autónoma de Cataluña *ex* art. 9.24 EAC. Es el caso de las asociaciones de usuarios y consumidores, cuya regulación “es uno de los puntos especiales de la defensa de tales consumidores y usuarios”, por lo que debe incardinarse dentro del título competencial relativo a la materia general de defensa de los consumidores y usuarios [STC 15/1989, de 26 de enero, FJ 7 b)]. Es, asimismo, el caso de las asociaciones de vecinos y vecinas, entidades de participación ciudadana en la vida local y cuya regulación se encuadra dentro de la competencia sobre régimen local ya que incide en la organización y funcionamiento de las entidades locales.

Ciertamente, la Comunidad Autónoma de Cataluña ostenta competencias tanto en materia de régimen local —exclusiva, “sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución” (art. 9.8 EAC)— como para la defensa del consumidor y del usuario —exclusiva “de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado” [art. 12.1 5) EAC]. Ahora bien, desde estos ámbitos competenciales la incidencia sobre las asociaciones será de menor intensidad que la que puede ejercer el legislador autonómico cuando actúa al amparo del título competencial recogido en el art. 9.24 EAC. Concretamente, desde dichas competencias podrán abordarse aspectos relacionados con estas asociaciones, pero no podrá regularse su régimen jurídico general (STC 157/1992, de 22 de octubre, FJ 2), que es justamente lo que se hace en el precepto legal ahora impugnado al ampliar el ámbito de aplicación de la Ley 7/1997 hasta comprender unos tipos asociativos que no se corresponden con aquellos que definen la competencia autonómica en la materia.

Por consiguiente, debemos estimar el recurso con respecto a los apartados 2 y 4 del art. 35 de la Ley impugnada, habida cuenta de la ya advertida extralimitación competencial que en ellos se aprecia.

FALLO

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. 3914/97, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997, de 18 de junio, de asociaciones y, en consecuencia:

1º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 2.2; 4.2; 8.3, en el inciso “la organización y funcionamiento deben ser democráticos y, en todo caso, debe garantizarse la participación de todos en la adopción de los acuerdos”; 9.4; 15; 16, a excepción del inciso inicial de su apartado 1 “En todas las cuestiones que se susciten en vía administrativa sobre el régimen de asociaciones es de aplicación la normativa relativa al procedimiento administrativo común”; 20.2 y 3; 22.2 c), en el inciso “ni mientras desarrolle un trabajo remunerado para la asociación”; 26.3 y 35.2 y 4.

2º Declarar que no son inconstitucionales:

- El art. 3, interpretado en los términos expresados en el fundamento jurídico 6.
- El art. 4.3, interpretado en los términos expresados en el fundamento jurídico 7 c).
- El art. 9.3, interpretado en los términos expresados en los fundamentos jurídicos 7 c) y 10 b).
- El art. 21.3, interpretado en los términos expresados en el fundamento jurídico 13.

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. 3914/1997, al que se adhieren los Magistrados don Javier Delgado Barrio, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez y don Ramón Rodríguez Arribas.

Con el respeto que siempre me merecen las opiniones de los Magistrados cuyos votos constituyen la mayoría que da lugar a las sentencias del Tribunal, creo conveniente dar a la publicidad mi opinión discrepante, que no logré ver aceptada por el Pleno, ejercitando al respecto el derecho establecido en el art. 90.2 LOTC.

1. Mi discrepancia tiene que ver de partida con la construcción general de la Sentencia que en su línea argumental básica es una transposición al recurso contra la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997, de 18 de junio, que “regula y fomenta las asociaciones que son competencia de la Generalidad”, de la doctrina establecida en la STC 173/1998, de 23 de julio, dictada en el recurso contra la Ley del Parlamento Vasco 3/1988, de 12 de febrero, de asociaciones.

En la medida en que disiento de la construcción argumental de la STC 173/1998, es lógico que lo haga también de la aplicación de su doctrina en el recurso actual.

Sobre el particular comparto básicamente la crítica de esa doctrina que se contiene en el Voto particular a dicha Sentencia, suscrito por el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, y al que prestaron su adhesión los Magistrados don José Gabaldón López (Vicepresidente a la sazón), don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra y don Rafael de Mendizábal Allende, crítica que hago propia sin necesidad de reproducirla, bastando la simple remisión a ese Voto.

Me interesa, no obstante, destacar del mismo las afirmaciones contenidas en el apartado 2, párrafos primero y segundo, en los que se dice:

“En la sentencia, por el contrario, se considera autosuficiente el título del art. 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, con una competencia exclusiva a favor de la Comunidad Autónoma que estaría externamente condicionada, o limitada, por las competencias que al Estado atribuye la Constitución” (final del párrafo primero, apartado 2).

“Insistimos: El error es colocar en el centro al Estatuto y en la periferia la Constitución. Olvidarse que el origen y principio de donde dimana el Estatuto es la Constitución, que sirve de base y razón de ser a aquél” (párrafo tercero).

En relación con esas observaciones críticas del referido Voto, que comparto plenamente, es conveniente llamar la atención sobre una argumentación contenida en el planteamiento general inicial del FJ 2 de la actual Sentencia, que entiendo que insiste en ese denunciado error.

Se dice en el pasaje que indico:

“Al respecto hemos de recordar que, sin perjuicio de las facultades estatales derivadas de los arts. 81.1 y 149.1.1 CE, en los artículos 148 y 149 CE no existe ninguna mención expresa de las asociaciones, que sólo se contemplan formalmente, a efectos de determinación de un título competencial expreso, a partir de lo establecido en los diferentes textos estatutarios. En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Cataluña el art. 9.24 EAC atribuye a la Generalidad la competencia exclusiva sobre ‘Fundaciones y asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares, que desarrollen principalmente sus funciones en Cataluña’.

Aunque la expresa referencia a los arts. 81.1 y 149.1.1 CE permitiera quizás rebajar la crítica del Voto particular de que se coloca “en el centro al Estatuto y en la

periferia a la Constitución”, ello no justifica que se prescindiera aquí de dicha crítica, habida cuenta de que más adelante en ese mismo fundamento, en el que se sintetizan las claves generales de la STC 173/1998, en el apartado c), al abordar el “límite que representa la reseñada reserva de ley orgánica para el desarrollo del derecho fundamental de asociación” y a la correspondencia de ese límite “con el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias”, se recoge (párrafo 5) un pasaje de esa Sentencia, que se acepta sin matices, en el que se dice que “en aplicación de un elemental criterio de interpretación sistemática, al fijar el alcance de la reserva de Ley Orgánica debe cohonestarse con el contenido del llamado bloque de la constitucionalidad que distribuyen las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas” (STC 173/1998, FJ 7).

Si se relacionan los dos pasajes que se acaban de referir, el uno genuino de nuestra actual Sentencia, y el otro tomado de la STC 173/1998, creo que puede sostenerse que en la actual se insiste en el error censurado en el Voto particular de reiterada cita, y me parece oportuno abundar en la crítica de ese error, destacando matices que quedan oscurecidos en la alusión al concepto de bloque de la constitucionalidad.

2. No puede olvidarse que cuando se trata de la correspondencia del límite de reserva del art. 81.1 CE con el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, se está abordando un problema de distribución del poder normativo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que implica que la inclusión en el ámbito de la reserva cierra el paso a la competencia de las últimas; y a la inversa, la inclusión constitucionalmente válida en el ámbito de la competencia de la Comunidad Autónoma deberá suponer un correlativo y obligado criterio constitucional a la hora de interpretar la extensión del ámbito reservado a la Ley Orgánica.

Ahora bien, en trance de establecer la relación dialéctica, con un “elemental criterio de interpretación sistemática” (STC 173/1998, FJ 7), debe evitarse que con la alusión al concepto del bloque de la constitucionalidad quede difuminado el sentido de cuál sea la posición que cada uno de los elementos de ese bloque ocupa en el sistema constitucional, pues no puede olvidarse que “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” (STC 173/1998, FJ 6).

Partiendo de esa base conceptual, debe advertirse que no es lo mismo que los dos elementos de la relación entre reserva de Ley orgánica y título competencial se encuentren en el propio texto de la Constitución, (caso en el que el juego simultáneo de ambos elementos normativos vedará que se prescindiera de ninguno de ellos y por tanto ambos se limitan mutuamente), que el hecho de que el título competencial a relacionar con la reserva no esté directamente establecido en la Constitución, sino que originariamente se establezca en los estatutos de autonomía. Si éste es el caso, no veo razón para que en la interpretación del precepto constitucional la norma infraconstitucional pueda operar como límite.

La amplitud de los resortes del poder del Estado constitucionalmente asignado (y uno de ellos me parece que es el de la exigencia de Ley orgánica), no creo que pueda quedar en ningún sentido ni limitada ni modalizada por la norma estatutaria, debiendo

partir de la primacía de la Constitución para enjuiciar la validez de la norma estatutaria, o para interpretarla en función de la intangibilidad de la norma constitucional.

Con esta visión se comprenderá que no pueda aceptar sin reservas la aceptación en nuestra Sentencia, como título competencial respecto de las asociaciones, de uno que “solo se contemplan formalmente en los diferentes estatutos”, en función de cuyo título se establece limitativamente el alcance de la reserva de Ley orgánica respecto del derecho de asociación.

3. En todo caso, y al margen de la expuesta disidencia doctrinal básica, debe destacarse en la construcción formal de la Sentencia un elemento clave que, de haber sido atendido con rigor, aconsejaría un alejamiento de la tan citada Sentencia, para construir la argumentación, tomando directamente como parámetro constitucional de análisis la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación (en adelante, LODA).

Comprendería (y no sólo eso, sino que en mi personal criterio me parece lo más correcto, aunque sé que ello no se ajusta al criterio consolidado de este Tribunal, censurado en el Voto particular de la STC 1/2003, de 16 de enero, suscrito por los Magistrados don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera —Presidente a la sazón—, don Javier Delgado Barrio y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, cuyos razonamientos me convencen más que los de la doctrina consolidada), comprendería, repito, que se razonase al margen del *ius superveniens*, ateniéndonos a la situación normativa del momento del recurso, en cuyo caso consideraría formalmente adecuado (aunque no comparta sus criterios), que se tomase como parámetro doctrinal de análisis la tan citada STC 173/1998, como de hecho se hace en la actual. Pero una vez que en el FJ 3 de ésta, al fijar los criterios a los que se debe atener el enjuiciamiento, se fija, como primero de ellos, el de la aplicación del *ius superveniens*, en este caso de la LODA, creo que la construcción formalmente más lógica debiera haber utilizado directamente aquella como canon constitucional de análisis, enjuiciando con arreglo a él la constitucionalidad de la Ley recurrida. Lejos de ello, lo que hace nuestra Sentencia en el análisis de los diferentes artículos impugnados es utilizar básicamente como canon la STC 173/1998 y la LODA en general como argumento de a mayor abundamiento.

Debe advertirse que en no escasa medida los razonamientos de la STC 173/1998 partían del hecho de que no existía a la sazón una Ley orgánica postconstitucional reguladora del derecho de asociación, lo que relativiza el valor de su doctrina una vez que el legislador ha promulgado tal Ley, que debe ocupar el primer plano como canon de enjuiciamiento de las leyes autonómicas sectoriales.

Sobre esa base no tengo inconveniente en aceptar los criterios de los apartados c) y d) del FJ 3 de nuestra Sentencia, no así los del b).

En cuanto a éste, creo que cuando se trata de preceptos de la LODA, caracterizados en ella, según su disposición final primera 1, con el “rango de Ley Orgánica”, tales preceptos acotan un ámbito reservado, vedado a la regulación de una ley que carezca de ese carácter, como es la Ley catalana recurrida.

Y ello al margen de la coincidencia o no de la ley autonómica con la estatal. Si se produce la invasión del ámbito reservado a la Ley orgánica, cualquiera que sea el

contenido de la Ley autonómica, los preceptos en que se produzca tal invasión son, a mi juicio, inconstitucionales.

Al propio tiempo, como elementos esenciales del derecho de asociación, constitutivos del desarrollo de ese derecho, sólo pueden considerarse ya los caracterizados como tales por el legislador orgánico.

4. Partiendo de las pautas precedentes, y siguiendo el propio orden de análisis de la Sentencia en el enjuiciamiento de los preceptos impugnados, se puede llegar a las conclusiones que siguen.

En cuanto al art. 2 de la Ley recurrida, apartados 1 y 3, coincido con la apreciación de la Sentencia en considerarlos constitucionales por su correspondencia respectiva con los arts. 5.1 y 13.2 LODA, caracterizados en ella (disposición final primera 2) como condiciones básicas del ejercicio del derecho fundamental de asociación.

El apartado 2 del art. 2 de la Ley impugnada, por el contrario, debe considerarse inconstitucional al invadir el “ámbito normativo del art. 2.5 LODA”, caracterizado como Ley Orgánica, y ello independientemente de la coincidencia del contenido de aquél con éste.

No comparto las dudas de la Sentencia sobre la constitucionalidad del art. 2.5 LODA, para cuyo esclarecimiento se sigue en ella un discurso interpretativo que me parece innecesario. En mi criterio en el concepto constitucional de desarrollo del derecho, del art. 81.1 CE, entra sin violencia, en lo atinente al de asociación, la posibilidad de exigencia de lo contenido en el art. 2.5 LODA, que es una alternativa no inconstitucional de configuración de ese desarrollo.

5. Por lo que hace al art. 3 de la Ley recurrida, y poniéndolo en relación con el art. 11.1 y 2 LODA, aunque me resultaría más convincente entender que el silencio de la legislación estatal configurada como condición básica del ejercicio del derecho fundamental de asociación resultaría contrario a esa condición básica, con la consecuente inconstitucionalidad del precepto de la Ley autonómica aquejado de tal omisión, aunque sólo en lo atinente a tal omisión, no tengo inconveniente en compartir el criterio de interpretación conforme FJ 6 *in fine* de la Sentencia en el sentido de que “el silencio de la ley autonómica sobre la aplicación de la ley estatal no puede significar nunca la exclusión de ésta si tal aplicación viene exigida por el bloque de la constitucionalidad”, cual es aquí el caso, dado lo dispuesto en el art. 11.1 y 2 LODA. Garantizada así la primacía y salvaguarda de la normativa estatal, puedo aceptar la interpretación conforme de la autonómica.

6. Respecto al art. 4 de la Ley impugnada sus apartados 1 y 2 se corresponden con contenidos del art. 3 LODA, por lo que se invada el ámbito de la reserva del art. 81.1 CE, debiendo ser declarados por ese solo hecho inconstitucionales.

Valoración diferente debe hacerse del apartado 3 del art. 4, que se corresponde con la condición básica regulada en el art. 6 LODA, sin contradecirla lo que justifica su constitucionalidad.

7. Los artículos 5 y 7 de la Ley impugnada (a los que se refiere el fundamento jurídico 8 de la Sentencia) deben relacionarse, respectivamente, con los arts. 7 y 8 LODA, caracterizados en éste como condiciones básicas del ejercicio del derecho de asociación; y en la medida en que no se aprecia contradicción entre cada artículo de la ley autonómica impugnada y su correspondiente de la LODA, debe rechazarse su inconstitucionalidad. Comparto al respecto los razonamientos de la Sentencia que explican esa compatibilidad, no así la insistente referencia a la doctrina de la STC 173/1998 como base argumental de constitucionalidad.

8. El art. 8 de la Ley impugnada es objeto de enjuiciamiento en el FJ 9 de la Sentencia, que llega a la conclusión de su constitucionalidad con la salvedad de la última frase del apartado 3, que declara inconstitucional.

Frente a ese criterio considero que el precepto impugnado debe ponerse en relación los arts. 3 f) y 2.5 LODA, caracterizado como ley orgánica, relación que pone de manifiesto que el contenido del precepto impugnado invade el ámbito de la reserva de ley orgánica, y por ello debe declararse en su totalidad inconstitucional.

9. Los artículos 9 y 11 se examinan en el FJ 10 de la Sentencia, en el que se declara la constitucionalidad de los apartados 1 y 2 del art. 9, la constitucionalidad del apartado 3 del art. 9 en una interpretación conforme, la inconstitucionalidad del apartado 4, la constitucionalidad del apartado 5 y la constitucionalidad del art. 11. Discrepo en parte de esa valoración, concretamente en cuanto a los apartados 1 y 2 del art. 9.

El art. 9.1 de la Ley impugnada viene a reiterar lo dispuesto en el art. 29.1 LODA, declarado orgánico, lo que conduce a apreciar similar invasión del ámbito reservado e idéntico motivo de inconstitucionalidad, que en otros casos en que se da ese fenómeno.

Acepto la interpretación conforme del art. 9.3 y por ende su constitucionalidad, contenida en el apartado b) del FJ 10, así como la declaración de inconstitucionalidad del art. 9.4 y de constitucionalidad del 9.5 y del art. 11 por las razones expresadas, respectivamente en el FJ 10, apartados b) *in fine*, c) y d), que comparto en cuanto a los pronunciamientos de compatibilidad de los preceptos impugnados con las correlativas condiciones básicas de la LODA que en dichos apartados se precisan.

10. La constitucionalidad del art. 12 de la Ley impugnada se razona en el FJ 11 de la Sentencia, por aplicación de la doctrina de la STC 173/1998, *ratio* de la que discrepo, y por la no contradicción del precepto con los apartados 11.3 y 4 LODA, caracterizados como condiciones básicas del ejercicio del derecho fundamental de asociación, *ratio* que comparto.

11. Comparto el análisis y conclusión de inconstitucionalidad contenido en el FJ 12 de la Sentencia en cuanto a los arts. 15, 16, 20.2 y 3 y 26.3 de la Ley impugnada, así como la declaración de la constitucionalidad de los apartados recurridos del art. 21 (apartados 3, 4 y 5), contenida en el FJ 13, si bien en este caso no por la insistente cita de la doctrina de la STC 173/1998, sino por la coincidencia sustancial de los apartados impugnados con las condiciones básicas contenidas en el art. 15.3 y 4 LODA. Y comparto también la no calificación del apartado 5 del art. 21 de la Ley impugnada

como legislación civil, a que se refiere el último párrafo del citado FJ 13 de la Sentencia.

12. La impugnación de los arts. 22 y 23 de la Ley autonómica recurrida se analiza en FJ 14 de la Sentencia, del que discrepo en lo referente al análisis del primero de los artículos y conclusión de constitucionalidad, y coincido sin embargo en cuanto a la declaración de constitucionalidad del último; y en cuanto a éste, por la no contradicción del precepto con los deberes enunciados en el art. 22 LODA, definido como condición básica del ejercicio del derecho de asociación, a lo que se alude en el último párrafo del fundamento jurídico.

El fundamento jurídico en el inicio de la respuesta a la impugnación que analiza afirma que se “debe partir inexorablemente de la STC 173/1998”. Es precisamente esa “inexorable” línea de partida la razón de mi discrepancia, una vez que, como expuse al principio, me sitúo frente a la doctrina de esa Sentencia en una posición de discrepancia y de adhesión a los argumentos críticos del Voto particular formulado contra ella.

Se toma de la Sentencia referida la distinción entre desarrollo del derecho de asociación y régimen jurídico de las asociaciones, como parámetro argumental para incluir los contenidos impugnados del art. 22 en el segundo término de la distinción y a la postre salvar de la declaración de inconstitucionalidad la mayoría de los apartados del precepto.

Es precisamente tal distinción de la Sentencia de tan continua cita uno de los elementos que me suscita más intensa discrepancia intelectual, pues me parece sumamente artificiosa, remitiéndome en tal sentido a lo que sobre el particular se indica en el Voto particular a aquella Sentencia.

Rechazada la línea argumental referida, creo que una vez más debe partirse de la relación entre la Ley impugnada y la LODA, para concluir que, si el art. 22 de aquélla se introduce en espacios de ordenación ocupados con el carácter de Ley orgánica por la LODA, se invade el ámbito constitucionalmente reservado a la Ley orgánica, y sólo por ello deviene inconstitucional al margen de su contenido. Tal es lo que ocurre, si se compara la regulación del art. 22 de la Ley catalana con la del art. 21 LODA, de ahí la inconstitucionalidad del precepto de la ley autonómica, según mi criterio, en los ámbitos de coincidencia (lo que se produce en los apartados primo y cuarto).

Por el contrario, los apartados quinto a octavo no inciden en la regulación contenida en el art. 21 LODA, ni entran en colisión con ningún precepto de ésta, por lo que debe declararse, como hace la Sentencia, su constitucionalidad.

13. Los arts. 25, 27.1 y 2, 28 y 29 de la Ley catalana recurridos se salvan en su constitucionalidad en la Sentencia en los FFJJ 15, respecto al primero, y 16 en cuanto a los demás.

Comparto la valoración del art. 25, no por la conformidad con la doctrina de la STC 173/1998, sino por el argumento final del FJ 15; esto es, la conformidad del precepto autonómico con la condición básica correlativa a él, contenida en el art. 17 LODA.

Y por lo que hace a los arts. 27.1 y 2, 28 y 29, la inexistencia en cuanto a los primeros (arts. 27.1 y 2 y 28) de correlativos preceptos de la LODA caracterizados como orgánicos o condiciones básicas deja un espacio libre para la regulación autonómica, siendo, por lo demás, como detalla el FJ 16, similar la regulación de los arts. 27.1 y 2 y 28 de la Ley autonómica a la contenida, con el simple carácter de ley ordinaria, en los arts. 18.1 y 2 LODA y 18.3, respectivamente.

En cuanto al art. 29 de la Ley impugnada en coincidencia con el art. 18.4 LODA, declarado condición básica, justifica su constitucionalidad, declarada en la Sentencia, compartiendo con ella el rechazo de su pretendido encuadramiento en la legislación procesal.

14. Finalmente comparto la argumentación del FJ 17 respecto a la declaración de inconstitucionalidad del art. 35 de la Ley catalana.

15. La consecuencia final de todo lo argumentado es la de que, a mi juicio, además de los preceptos que en el fallo de la Sentencia se declaran inconstitucionales, se debían haber incluido en la declaración de inconstitucionalidad los arts. 4.1, 8, en su totalidad, 9.1 y 2 y 22, apartados primero a cuarto inclusive.

En este sentido emito mi voto.

Madrid, a veintisiete de abril de dos mil seis.