

A VUELTAS CON EL DERECHO DE ASOCIACIÓN

(Comentario a las Sentencias 133 y 135/2006, ambas de 27 de abril) (*)

ASCENSIÓN ELVIRA

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA SENTENCIA 133/2006: LEY ORGÁNICA Y COMPETENCIAS AUTONÓMICAS.—III. LA SENTENCIA 135/2006: ALCANCE Y LÍMITES DEL LEGISLADOR AUTONÓMICO: 1. *Las asociaciones autonómicas*. 2. *Constitución y registro de asociaciones*. 3. *Organización y funcionamiento de las asociaciones*. 4. *Derechos y deberes de los socios*. 5. *Fiscalización*. 6. *Disolución de las asociaciones*.—IV. PROBLEMAS QUE SUBSISTEN: 1. *La democracia interna*. 2. *Distinción de los ámbitos estatal y autonómico en la regulación de las asociaciones*.

I. INTRODUCCIÓN

En el año 2006 se dictaron dos Sentencias significativas sobre el derecho de asociación: una sobre la Ley Orgánica 1/2002, de 2 de marzo, reguladora del derecho de asociación (STC 133/2006, de 27 de abril), y otra sobre la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997, de 18 de junio, de Asociaciones (STC 135/2006, de 27 de abril) (1). Ambas tienen como antecedente la STC 173/1998, de 23 de julio, sobre la Ley vasca de Asociaciones).

Antes de analizar estas Sentencias, cabe llamar la atención sobre dos aspectos:

(*) Este comentario es el resultado de una ponencia para una sesión del seminario que periódicamente se celebra en el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma bajo la dirección de los profesores Rubio Llorente, Aragón Reyes y Solozábal Echavarría. Los comentarios que allí se vertieron me ayudaron en la redacción final de este trabajo.

(1) A ellas cabe añadir la STC 134/2006, de 27 de abril, sobre el RD 1740/2003, de 19 de noviembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública.

Primero, la tardía regulación por parte del legislador orgánico del derecho de asociación. Es verdad —como con frecuencia se adujo— que el artículo 22 CE es muy prolijo y recoge los aspectos más significativos del derecho; no obstante, si bien la doctrina jurisprudencial interpretó tempranamente diversos aspectos del contenido del derecho, la existencia de la Ley de 1964 (en buena parte derogada por la Constitución) planteaba dudas significativas. Cabe señalar, sin embargo, que si la LO permitió clarificar diversos extremos del derecho, la Ley no resulta acreedora de una opinión positiva, sino más bien lo contrario, entre otros motivos porque, pese a todo, resulta excesivamente deudora de la vieja Ley (2) y porque tampoco ha sabido trascender a la jurisprudencia sobre la materia, como, en particular, en lo que se refiere a la interpretación del artículo 22.3 CE sobre la inscripción registral «a los solos efectos de publicidad» (3).

Segundo, el largo tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley catalana hasta que ha visto la luz la correspondiente resolución sobre el recurso planteado. Este largo período resulta más llamativo si se tiene en cuenta que con anterioridad se había dictado la Sentencia que resolvía el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley del Parlamento vasco de Asociaciones (STC 173/1998, de 23 de julio), teniendo en cuenta que los dos textos legislativos, vasco y catalán, eran bastante similares. No obstante, el largo tiempo transcurrido aporta una notable diferencia: en el caso que resolvía el recurso contra la Ley vasca, la Sentencia se dictó cuando aún no existía LO, lo cual hizo que algunos aspectos hubieran de remitirse a la (entonces) futura regulación.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, en primer lugar, analizaremos el contenido de las Sentencias 133 y 135/2006, para, a continuación, repasar los problemas pendientes.

(2) En el sentido, por ejemplo, de que la LO recoge también la asamblea general como máximo órgano de las asociaciones y de que resulta en general reglamentista, dejando poco margen para la autorregulación.

(3) Como sucede con la interpretación literal de que la inscripción será a los solos efectos de publicidad. Véanse SSTs de 3 de julio de 1979, 27 de octubre de 1981, 21 de abril de 1982, 14 de enero de 1986 y 30 de junio de 1994. El Tribunal Constitucional, por su parte, en la Sentencia 291/1993, de 18 de octubre, afirmaba que la libertad de asociación no se realiza plenamente sino cuando se satisface la carga de la inscripción registral, lo cual puede dar lugar a distintas interpretaciones sobre el alcance de dicha inscripción.

II. LA SENTENCIA 133/2006: LEY ORGÁNICA Y COMPETENCIAS AUTONÓMICAS

La primera de las Sentencias, 133/2006, presenta un interés limitado al tratarse de un recurso en el que lo que se plantea es la posible afectación a las competencias de la CA de Cataluña, por lo que en buena medida no se ven afectados los aspectos significativos del derecho de asociación.

En ella, en primer lugar, se analiza el alcance de la reserva de la LO *ex* artículo 81 CE —de acuerdo con lo ya señalado en las SSTC 101/1991 y 173/1978—, para, a continuación, señalar los dos diferentes tipos de competencias que las CCAA se atribuyen sobre asociaciones: 1) competencia exclusiva sobre determinados tipos de asociaciones en Cataluña, País Vasco, Andalucía, Valencia, Canarias y Navarra, y 2) en el resto de las CCAA, competencias meramente ejecutivas en relación con competencias atribuidas, como puedan ser juventud o consumo (4). En el primero de los casos se subraya que la exclusividad «no puede interpretarse como un total desapoderamiento del Estado», de acuerdo con los artículos 22 y 149.1.1.^a CE, así como el resto de títulos competenciales del Estado que inciden sobre las asociaciones, de tal forma que habrá que recurrir a una «interpretación sistemática de todo el bloque de constitucionalidad» (FJ 2), tal como ya se reflejara en la STC 173/1998 (FJ 5), en la que se destacaba 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 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 2).

A continuación se analizan, de acuerdo con la anterior doctrina del Tribunal, cuáles son las competencias de las CCAA y su contenido, a la vez que

(4) Esta distinción está cambiando a medida que se reforman los Estatutos de Autonomía, de la misma forma que el contenido de la competencia parece igualmente ampliarse, de modo que algunas de las interpretaciones vertidas en las Sentencias comentadas precisarían de una nueva apreciación. En torno a los cambios competenciales, véanse GÁLVEZ MUÑOZ, Luis A., y RUIZ GONZÁLEZ, José Gabriel, «El reparto de competencias sobre asociaciones: situación actual y perspectivas tras las reformas estatutarias», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 3, <http://www.iustel.com/revistas/>.

sus límites: *a*) no puede entrar a regular el desarrollo directo del derecho fundamental de asociación, y *b*) ni en elementos de todo tipo —civil, procesal, fiscal...— que son competencia estatal (FJ 2). En relación con el primer punto, a su vez, se destaca que no sólo hay que tomar en consideración el artículo 81.1 CE, sino también el artículo 149.1.1.^a, que permite al legislador establecer las condiciones básicas, que, en su caso, se vincularán a las cuatro facetas en las que 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 externos sin injerencias públicas.
- 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 pretenden incorporarse (FJ 3).

Con respecto a ellas se destaca la «especial relevancia» del «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, sin que con la regulación de las condiciones básicas (que corresponden al Estado) se agote el régimen jurídico» (5) (FJ 3).

Por lo que se refiere a las concretas impugnaciones efectuadas por el Parlamento de Cataluña contra la Ley Orgánica, una parte importante de las mismas abordaban el alcance de los extremos que habrán de inscribirse, en relación con los cuales se consideran, dentro de los límites citados, la publicidad que suministra informaciones esenciales, considerando, a su vez, dentro de ella la identificación de las personas o cargos [art. 7.h) LODA], pues tales exigencias no representan un límite para la libertad asociativa, sino una garantía de publicidad. Esa garantía se reputa de especial interés en lo que se refiere a la identificación de los cargos, puesto que no sólo sirve en este caso de información para los asociados o para quienes pretendan asociarse, sino también para determinar, en su caso, las correspondientes responsabilidades. Además se estima que la exigencia de determinación de estos extremos satisface «los requisitos del juicio de proporcionalidad» [FJ 5.a)]. Para concluir que «la publicidad de estas determinaciones representa el corolario lógico del principio de transparencia que debe informar la organización de las asociaciones» [FJ 5.a)]. De igual forma, la denominación de las asociaciones se reputa, a su vez, como «requisito esencial»

(5) De acuerdo con lo que establecía la STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7.b).

de las asociaciones, por lo que también se reconoce su carácter de «condición básica» (FJ 7).

Por el contrario, se considera que el régimen de administración, contabilidad y documentación [art. 7.1.i)] posee un marcado carácter formal, por lo que no guarda relación directa con los cuatro aspectos clave del derecho de asociación según se enunciaron; en consecuencia, no cabe atribuirle la condición de básico [FJ 5.b)].

En torno a la obligación de incluir el patrimonio inicial entre los contenidos de los estatutos que impone la LODA [art. 7.1.j)], se precisa que no implica la obligación de contar con él, sino sólo aquella obligación en los casos en que así sea, lo cual puede significar — se dice — un juicio de viabilidad de la asociación que puede resultar de interés para los posibles socios, de ahí «su estrecha vinculación con una de las vertientes o facetas del derecho de asociación», lo que conduce, a su vez, a su consideración como «condición básica» [FJ 5.b)]. La precisión resulta importante, porque de entender, por el contrario, necesaria la existencia de ese patrimonio inicial, sin duda supondría una cortapisa incompatible con el un derecho como el de asociación.

En relación con el artículo 11.2 LODA se impugna el carácter de básico del inciso «y con las disposiciones reglamentarias que se dicten para la aplicación de la misma», negándose ese carácter debido a que las CCAA pueden tener su propia regulación, de acuerdo con la propia división competencial y, por tanto, negar la posibilidad de incidencia de fuentes de las CCAA sería ignorar el sistema de fuentes que rige un concreto sector del ordenamiento (FJ 9) (6).

Al analizar el artículo 28 LODA, se indica —siguiendo anterior doctrina constitucional— cómo la inscripción registral ha de conceptuarse «como un derecho de la propia asociación», a la vez que «una carga», «de cuyo cumplimiento se hace depender el disfrute por la asociación de determinadas ventajas, en particular las atinentes al régimen de responsabilidad en el tráfico jurídico», pero admitiendo las asociaciones no inscritas, sin perjuicio de que el legislador pueda imponer en determinados caso la obligatoriedad de la inscripción. Sentado lo anterior, se concluye que los asientos registrales a los que se refiere el artículo 28 LODA serán únicamente los de las asociaciones a las que resulte de aplicación esta Ley (FJ 11). Las observaciones anteriores llevan a añadir cómo, en buena medida, los actos inscribibles mencionados en el artículo 28.1 LODA se corresponden con algunos de los contenidos necesarios de los estatutos asociativos. En particular, por lo que atañe al registro de delegaciones y estableci-

(6) La cuestión en torno a las fuentes se plantea, como veremos, a la inversa en la STC 135/2006.

mientos (art. 28.1.f)], se aclara que se refiere a «la creación de nuevos centros en los que, con una cierta autonomía de gestión, se desarrollan permanentemente operaciones en nombre de la asociación» y, así entendido, «la norma puede considerarse condición básica del derecho de asociación» (FJ 12).

Por lo que se refiere al plazo de inscripción (art. 30.1 LODA), se determina que únicamente fija el plazo máximo, sin perjuicio de que las CCAA con competencias en el materia puedan establecer unos plazos menores, salvando de esta forma la impugnación del precepto (FJ 14).

Igualmente se desestima la alegada extralimitación competencial del apartado segundo de la disposición transitoria primera, en la que se establece la necesidad de adaptación de las asociaciones anteriormente inscritas, por estimar la conveniencia de lograr la máxima correspondencia entre lo inscrito y la realidad como garantía de los derechos e intereses de asociados y de terceros (FJ 16).

Por último, se analizan determinados aspectos vinculados a la declaración de asociaciones de utilidad pública, donde se concluye que «la posibilidad de disfrutar de los beneficios fiscales que versen sobre tributos de titularidad estatal o cuyo establecimiento corresponde al Estado representa la determinación del deber tributario de los beneficiarios y, en cuanto tal, resulta natural a su incardinación en el ámbito competencial del artículo 149.1.14.^a CE (7). Todo ello sin perjuicio de que las CCAA con competencias propias puedan otorgar otros beneficios (FJ 18).

Formula un voto particular el Sr. Conde Martín de Hijas, al que se suma el Sr. Rodríguez-Zapata, por discrepar de la línea argumental seguida, basada, principalmente, en las SSTC 173/1998 y 61/1997, y considerar, frente a la opinión mayoritaria, que todos los preceptos analizados cumplen con el fin de igualación pretendido en el artículo 149.1.1.^a CE.

En definitiva, la Sentencia sirve para delimitar el alcance de la normativa básica y así permitir un mayor margen al legislador autonómico, pero mantiene las dudas acerca de si no resultaría preferible una autorrestricción por parte tanto del legislador estatal como del autonómico y ampliar así el margen de autodeterminación de los socios y de las propias asociaciones.

(7) En su apoyo se citan las SSTC 176/1999, de 30 de septiembre, fundamento jurídico 4, y 74/2000, de 16 de marzo, fundamento jurídico 3.

II. LA SENTENCIA 135/2006: ALCANCE Y LÍMITES DEL LEGISLADOR AUTONÓMICO

Mayor interés, en general, reviste la STC 135/2006, de 27 de abril, que falla el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra diversos artículos de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997, de 18 de junio, de asociaciones. Dentro de ella podemos señalar tres bloques:

En un primer bloque sintetiza la doctrina de la STC 173/1998, en la que se resolvía el recurso sobre la Ley vasca de Asociaciones (FJ 2), en el que se destacan:

— Tipos de asociaciones a los que se refiere la Ley y a los que el término «y similares» no lleva a todas las asociaciones posibles, ni convierte la competencia en «indefinida o indeterminada».

— Contenido material, que abarcará no sólo los aspectos relativos a fomento policía y sanción, sino también su «régimen jurídico», tanto en su vertiente externa como en su vertiente interna [FJ 2.a)].

— Límites:

A) La ley autonómica no puede regular el desarrollo directo reservado a la LO, de acuerdo con un criterio estricto para determinar el alcance de la reserva y sin que signifique «título competencial habilitante a favor del Estado». Se recuerda cómo se han establecido tres criterios de interpretación fundamentales: a) «el ámbito de la reserva de LO no es coextenso al de las competencias atribuidas al Estado»; b) «al fijar el alcance de la reserva de LO debe cohonestarse con el contenido de los preceptos del llamado bloque de la constitucionalidad» (STC 173/1998, FJ 7); c) «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 67/1985 y 157/1992, entre otras, en éstas en relación con asociaciones). En este punto se pone de relieve uno de los aspectos problemáticos: la existencia de zona de difícil delimitación entre la regulación del derecho y el régimen jurídico de las asociaciones.

Reitera — como hiciera la Sentencia antes comentada — las cuatro facetas en las que 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 interno sin injerencias públicas; como dimensión *inter privados*, garantía de un haz de facultades a los asociados individualmente considerados frente a las

asociaciones a las que pertenecen o las que pretenden incorporarse. En relación con ellas, se entiende que la reserva de LO comprende la delimitación de los aspectos esenciales del contenido del derecho en todos los aspectos señalados anteriormente 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) [FJ 2.c)].

B) Los límites derivados de los artículos 139 y, en particular, 149.1.1.^a CE. Conforme al segundo corresponde al Estado regular las condiciones básicas, en relación con los requisitos mínimos vinculados a las cuatro facetas en las que se manifiesta el derecho fundamental. Aquí cobra especial relevancia el elemento teleológico de la competencia estatal: la igualdad de todos los españoles, el cual habrá de desarrollarse, a su vez, con atención al principio de proporcionalidad. La competencia del artículo 149.1.1.^a en relación con el derecho que aquí nos ocupa conlleva que la capacidad normadora del Estado puede extenderse más allá del desarrollo de la LO cuando incida en los elementos nucleares del derecho [FJ 2.d)].

C) Por último, con respecto a la legislación procesal, hay que tener presente que la ley autonómica «sólo puede 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» [FJ 2.e)].

En torno a este primer bloque, si bien es cierto que no podía prescindirse de la doctrina sentada en la STC 173/1998, es necesario, a su vez, tener presente que ésta se dictó sin que aún se hubiera aprobado la correspondiente ley orgánica. Es verdad que los argumentos allí sentados pueden coincidir con los que se esgrimirán en la presente Sentencia, pero a la hora de marcar la difícil distinción entre el ámbito del legislador estatal y el ámbito del legislador autonómico podrían haber cobrado matices propios, que, en algún sentido, parecen oscurecerse por esa primera referencia a la citada Sentencia. Por otro lado, esa dualidad de instancias a la hora de regular las asociaciones parece actuar en contra de la autonomía endoasociativa a la que se acaba dejando un estrecho margen (sobre este punto incidirán algunas de las consideraciones ulteriores).

En un segundo bloque se fijan los principales criterios a los que atenderá el enjuiciamiento de la Ley catalana, de acuerdo con los argumentos ya establecidos y que, según el caso, darán lugar o no a la declaración de inconstitucionalidad de la norma impugnada (FJ 3):

— A pesar de que la Ley autonómica es anterior a la Ley Orgánica, se tomará en consideración el *ius superveniens*. Este elemento permitirá superar algunos de los inconvenientes con que se encontró el Tribunal Constitucional al enjuiciar la Ley vasca, puesto que ahora ya cuenta con un parámetro de control, siempre, claro está, condicionado a su propia validez constitucional (8).

— Se declarará la inconstitucionalidad cuando la Ley catalana regule algún elemento esencial no previsto o contrario a la LO. Cuando coincida con la LO o la complemente se admitirá la constitucionalidad de la norma autonómica.

— En caso de oposición a los preceptos derivados de la aplicación del 149.1.1.^ª CE el resultado será la declaración de inconstitucionalidad.

— Con respecto a otros títulos (como la legislación procesal) se decidirá de acuerdo con el contenido y finalidad de cada precepto, pudiendo declararse incluso la inconstitucionalidad de la *lex repetita*.

Las presentes consideraciones, en abstracto, no merecen objeción alguna; todo lo contrario, suponen un esfuerzo de precisión, que permitirá un mejor análisis de los preceptos cuestionados y, en general, del alcance de la Ley catalana. No obstante, posteriormente se plantean algunos problemas a la hora de señalar el alcance de algunas extralimitaciones por parte del legislador autonómico.

En el tercer bloque se analizan ya las impugnaciones efectuadas, dentro de él analizaremos su contenido de acuerdo con los diferentes aspectos que caracterizan el derecho de asociación:

1. *Las asociaciones autonómicas*

En primer lugar, es necesario establecer cuáles son las asociaciones que se engloban dentro la competencia autonómica, así como los aspectos relativos a la titularidad y ejercicio del derecho y la normativa aplicable:

Para precisar el alcance de qué asociaciones abarca la Ley catalana, así como el alcance material de la regulación, se sigue lo establecido en la STC 73/1998,

(8) No como parece deducirse de una de las afirmaciones del voto particular —al que después nos referiremos—, conforme al cual, como elementos esenciales «sólo pueden considerarse ya los caracterizados como tales por el legislador orgánico» (último párrafo, FJ 3).

determinando la desestimación de la impugnación (FJ 4). Por una parte, se señala —como resulta evidente— que, a pesar de figurar en el enunciado de la Ley «de Asociaciones» (al igual que sucedía con la Ley vasca), las asociaciones comprendidas en su regulación son exclusivamente aquellas sobre las que recae la competencia enunciada estatutariamente de acuerdo con el artículo 9.24 del (anterior) Estatuto de Cataluña (9), esto es, las «de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial o similares que desarrollen mayoritariamente sus funciones en Cataluña». El problema radica en que entre esas competencias se encuentran prácticamente todas las asociaciones que se encuadran en el tipo genérico del artículo 22 CE, quedando fuera sólo las asociaciones específicas que cuentan con una regulación especial y que sólo en determinados extremos o ante ciertas vulneraciones se reconducen al tipo genérico del citado precepto constitucional (10). De esta manera las asociaciones que se incardinan directamente con el artículo 22 CE, las que suponen el desarrollo más completo

(9) El Estatuto de Autonomía actual, por su parte, establece en su artículo 118:

«1. Corresponde a la Generalitat, respetando las condiciones básicas establecidas por el Estado para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho y la reserva de ley orgánica, la competencia exclusiva sobre el régimen jurídico de las asociaciones que desarrollen mayoritariamente sus funciones en Cataluña. Esta competencia incluye en todo caso:

a) La regulación de las modalidades de asociación, de su denominación, las finalidades, los requisitos de constitución, modificación, extinción y liquidación, el contenido de los estatutos, los órganos de gobierno, los derechos y deberes de los asociados, las obligaciones de las asociaciones y las asociaciones de carácter especial.

b) La determinación y el régimen de aplicación de los beneficios fiscales de las asociaciones establecidos en la normativa tributaria, así como la declaración de utilidad pública*, el contenido y los requisitos para su obtención.

c) El registro de asociaciones.»

Como puede apreciarse ya no se hace una enumeración de tipos asociativos incluidos, sino que genéricamente se habla de «asociaciones», lo cual parece asimilarlas a las del tipo general; sin perjuicio, por otra parte, de aquellas competencias que se deriven respecto de tipos asociativos particulares en relación con otras competencias autonómicas (como consumidores, por ejemplo).

* La declaración de utilidad pública corresponde al Estado, como claramente expresan las SSTC 133, 134 y 135/2006. «[L]a competencia de la Administración General del Estado para declarar asociaciones de utilidad pública se justifica porque dicha declaración convierte a las entidades beneficiarias en sujetos que gozan de un régimen especial en la normativa fiscal y económica dictada por el Estado [...] se encuadra en el título competencial del artículo 149.1.14 CE», aunque «no impide que las comunidades Autónomas puedan aprobar otras normas específicamente aplicables a las asociaciones de utilidad pública por ellas declaradas».

(10) La conexión de tipos asociativos especiales con el derecho recogido en el artículo 22 CE no se cuestiona, buena prueba la tenemos en la propia doctrina del Tribunal Constitucional. Sin embargo, a medida que más nos alejamos del tipo genérico se van suscitando las dudas sobre el grado de la conexión o su propia existencia. En este sentido, véase GÓMEZ MONTORO, Ángel, *Asociación, Constitución, Ley*, Madrid, CEPyC y Tribunal Constitucional, 2004, págs. 26 y sigs.

de este derecho son las que forman parte de la competencia de la Comunidad Autónoma.

Todo lo anterior sin perjuicio de otro tipo de competencias sobre algunos tipos asociativos especiales, cuestión que se aborda en relación con el precepto dedicado a «otras asociaciones de carácter especial». Ahí se establece que, aunque algunos de los tipos asociativos ahí encuadrables puedan regirse por la Ley catalana, ello no obsta para que igualmente puedan verse afectados por la LODA, ya sea a título de Ley Orgánica o como condiciones básicas. Sin embargo, algunos de esos tipos han de enmarcarse dentro de otras competencias, tal es el caso de las asociaciones de consumidores y usuarios o las de vecinos. De acuerdo con esta premisa, aunque Cataluña ostenta competencias en las materias correspondientes «la incidencia sobre las asociaciones será de menor intensidad», de forma tal que «sobre esas 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 (11)]» (FJ 17), por lo que se estima el recurso debido a esa extralimitación competencial.

Reconocida la competencia sobre asociaciones, parece intrínseca a la misma la regulación de federaciones y confederaciones de asociaciones, la cual, en efecto, se estima que «no desborda la competencia del Parlamento de Cataluña», siempre, claro está, que su marco se circunscriba a la Comunidad Autónoma (12). Sin embargo, sí se declara la inconstitucionalidad del artículo 8.3 por cuanto reitera la exigencia de democracia interna, por lo que —de acuerdo con lo establecido en el FJ 5— se declara inconstitucional (FJ 9).

Por lo que respecta a la normativa aplicable a los entes asociativos sujetos a la Ley catalana, se recuerda que el orden de fuentes es el establecido por el bloque de constitucionalidad y que la falta de referencia de aquélla a las fuentes estatales no ha de interpretarse, pues, como sinónimo de exclusión (FJ 6). Este aspecto resulta indubitado; la falta de referencia del legislador catalán a la normativa estatal aplicable puede comprenderse desde la ausencia de regulación estatal posconstitucional sobre la materia en la fecha de aprobación de

(11) En esta Sentencia se abordaba la posibilidad de regulación de la Comunidad balear sobre las asociaciones juveniles al no tener atribuida la competencia sobre asociaciones, sino sólo la competencia juvenil.

(12) Sin embargo, sí se declara la inconstitucionalidad del artículo 8.3 por cuanto reitera la exigencia de democracia interna, por lo que —de acuerdo con lo que veremos que establece en el FJ 5— se declara inconstitucional (FJ 9).

la Ley (13). La interpretación que en la Sentencia se hace del correspondiente precepto despeja cualquier duda.

El último punto significativo sobre este ámbito de las asociaciones es el que se refiere a la titularidad y ejercicio del derecho de asociación.

Aquí, en torno a qué personas pueden constituir y ser miembros de asociaciones, se aprecia una similitud entre las regulaciones estatal y autonómica, ante la posibilidad de que las formen tanto personas físicas como jurídicas, ya sean privadas o públicas, por lo que no se aprecia vulneración del orden competencial. No obstante, se señala que, dado el carácter competencial, no se plantean otros problemas que pueden derivarse de la participación de personas públicas y de si, en su caso, éstas estarían ejerciendo el derecho constitucional de asociación, haciendo referencia a la STC 67/1985, FFJJ 3 y 4, en las que se exceptúa de tal derecho «el de constituir asociaciones cuyo objeto sea el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo en relación con un sector de la vida social». Sin embargo, no creemos que sea éste el supuesto al que hipotéticamente se está refiriendo el legislador catalán al referirse a la participación de personas públicas en asociaciones, sino al de asociaciones encuadrables dentro del artículo 22 CE en las que participan personas públicas (14) (a modo de ejemplo, una asociación de festejos de la que, además de particulares, formara parte el ayuntamiento).

Distinta es la respuesta en relación con la participación de menores, al haber impuesto la Ley catalana unos límites más estrictos que los definidos por el legislador orgánico [FJ 7.a)] (15). No se trata aquí, sin más, en una interpretación *pro libertate*, sino que el citado legislador orgánico está aquí ejerciendo «la función que tiene constitucionalmente reservada», lo cual conduce a establecer la inconstitucionalidad.

2. Constitución y registro de asociaciones

En este punto se planteaba un primer conflicto sobre la imposición del artículo 4.3 de la Ley impugnada de que el acuerdo de constitución «debe constar en acta pública o privada», se establece que se interpretará no en el sentido

(13) El nuevo Estatuto catalán contiene la correspondiente referencia a la legislación estatal al referirse a sus competencias sobre asociaciones (art. 108.1).

(14) Cosa distinta es que, en la práctica, puedan escasear los ejemplos, pero eso no ha de conducir a negar la posibilidad.

(15) También frente a la tendencia actual a atribuir a los menores no sólo la titularidad sino el ejercicio de los derechos fundamentales.

de facultad libre sino que remitirá a las normas estatales para fijar en qué casos se requiere escritura pública [FJ 7. b)]. En este caso se ha optado también por la vía interpretativa para salvar la literalidad del precepto de la Ley catalana, la cual no ofrece dificultad alguna en este punto.

Por otra parte, se analizan diversos aspectos en torno al registro de asociaciones, determinando en todos ellos su conformidad constitucional, por coincidir con la regulación general, como son el carácter público del registro (16) o actos y documentos susceptibles de inscripción o responsabilidad de las asociaciones no inscritas, en los dos últimos casos, por su concordancia con la normativa básica *ex* artículo 149.1.1.^a CE [FJ 10.a), c) y d)]. Sin embargo, sí que se aprecia inconstitucional el artículo 9.4, porque «la actividad para 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.^a) (SSTC 72/1983, FJ 8, y 156/1993, FJ 5)», tal como se exponía en la STC 173/1998, FJ 14.d).

Igualmente se desestima la impugnación del artículo 7 en relación con la denominación de las asociaciones, al no apreciarse contradicción insalvable con la LODA (FJ 8) e interpretarse, por el contrario, que la regulación efectuada se encuentra dentro de las competencias del legislador autonómico.

3. Organización y funcionamiento de las asociaciones

En general sobre la estructura interna de las asociaciones (organización y funcionamiento, art. 12) se señala que es competencia autonómica, siempre respetando la libertad de organización de las asociaciones, sin que, por otra parte, entre en contradicción con lo establecido en la LODA (art. 11.3 y 4) (FJ 11).

El asunto clave radica en la cuestión relativa a la exigencia de democracia interna que establece la Ley catalana. Aquí se determina la inconstitucionalidad del correspondiente precepto sobre la base de que al no imponer el artículo 22 CE ese requisito (a diferencia de lo que sucede en otros preceptos constitucionales sobre tipos asociativos especiales), ello significa que la posibilidad de imponer esa exigencia, en su caso, sólo puede corresponder al legislador orgánico, «para asociaciones concretas» como excepción a «la libertad de autoorganización que,

(16) En este punto se recurre a la doctrina de la STC 173/1998, en la que se determinaba idéntica afirmación de la Ley vasca acorde con el orden constitucional y estatutario de competencias, lo que —dice expresamente— «torna innecesario el análisis del carácter orgánico del artículo 10.2 LODA».

sin duda (STC 173/1998, FJ 8), se deriva del artículo 22 CE», pues —añade— «no se está desarrollando 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 artículo 22 CE. En consecuencia, el artículo 2.5 LODA hay que considerarlo como una excepción y no como una regla general» [FJ 5.b)].

Se declara la inconstitucionalidad del precepto correspondiente de la Ley enjuiciada, sin admitir aquí, por tanto, la admisibilidad de la *lex repetita*, que, *a priori*, y de no mediar los argumentos expuestos hubiera tenido que ser el criterio aplicable. Igualmente declara la inconstitucionalidad de la exigencia cuando se refiere a las federaciones y confederaciones de asociaciones a la que antes nos referíamos (17).

Con todo la cuestión relativa a la organización interna no se agota en la exigencia (o no) de democracia interna, sino que abarca otros extremos como la duración de los cargos, para los que la Ley catalana impone un plazo de cinco años, que no figura en la LODA, imposición que se interpreta no vulnera la autoorganización de las asociaciones por cuanto pueden optar por establecer unos plazos menores o por la reelección (FJ 8). Esta interpretación no sólo permite coherencia el contenido de la Ley catalana con la LODA, sino que ofrece la interpretación más favorable a la libertad de los asociados; no obstante, sí hay que dejar constancia de que esa limitación temporal es consecuente con la imposición de la democracia interna y deja de tener sentido si ésta deja de exigirse, de tal forma que aquí el Pleno parece admitir sin reservas la exigencia de democracia interna impuesta en la LODA.

4. *Derechos y deberes de los socios*

La regulación de los derechos y deberes de los socios es, sin duda, uno de los aspectos que más van a incidir en la posterior vida asociativa y una buena articulación permitirá unas relaciones entre asociación y socios, si no libres de conflictos, sí, al menos, que puedan resolverse dentro de los cauces asociativos.

Al incidir en estos derechos y deberes, advierte el Pleno del Tribunal cómo han de jugar un papel tanto la ley orgánica, *ex* artículo 81.1 CE, como la ley

(17) Por otro lado, hay otros extremos que se derivan de la previa exigencia de democracia interna, como lo es la exigencia de que todos los socios sean electores y elegibles, que, como después se establecerá, no se verán afectados por la declaración de inconstitucionalidad.

ordinaria, *ex* artículo 149.1.1.^a CE, tal como ya se reconocía en la tan citada STC 173/1998. De esta forma, se destaca que dentro de la función delimitadora de la ley orgánica le corresponde «la definición de las facultades que los asociados ostentan frente a la asociación, esto es los derechos subjetivos que ostentan *uti socii*» y junto a ello las facultades *ex* artículo 149.1.1.^a CE, entre las que se recogen «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», todo ello para resaltar el *continuum* que existe en este terreno entre la definición normativa y el establecimiento de unos deberes elementales y, por otro lado, la regulación del régimen jurídico de determinadas asociaciones. «Esa continuidad comporta la existencia de zonas de intersección de ambas normativas, cuya compatibilidad debe resultar en todo caso de la inexistencia de contradicciones.» En este punto se señala una diferencia con la STC 173/1998, y es que ahora sí existe ley orgánica (FJ 14).

De acuerdo con esas premisas se especifica:

— Respecto a los derechos mínimos de los socios, habida cuenta del difícil deslinde competencial, la coincidencia parcial no conlleva la declaración de inconstitucionalidad del artículo 22.1 de la Ley impugnada, «habida cuenta de que el delicado deslinde competencial en esta materia [...] no da como resultado una separación radical de los ámbitos reservados a los distintos legisladores competentes» [FJ 14.a)].

— En cuanto al derecho a votar en la asamblea, el legislador autonómico ha buscado acotar la potestad de autoorganización de las asociaciones, lo cual se estima dentro de las competencias propias, pero no así el inciso en el que establece la privación del derecho de voto «mientras desarrolle un trabajo remunerado para la asociación», al entender que trasciende el ámbito competencial y «situándose en el correspondiente a la definición del alcance del derecho de asociación en las relaciones entre particulares», lo que conduce a declarar su inconstitucionalidad [FJ 14.b)].

— El derecho a ser informados y otros derechos del artículo 22.3 coincide parcialmente con el artículo 21.b) LODA, no incurso en inconstitucionalidad por las razones antes expuestas, mientras que en los dos últimos incisos se establece una regla de ponderación entre intereses de los socios y de la asociación «que no rebasa el ámbito competencial de la Comunidad autónoma».

— El artículo 22.4 incluye el derecho a ser escuchado antes de la imposición de cualquier medida disciplinaria, similar al artículo 21.c) LODA, y ya la jurisprudencia venía recogiendo como una exigencia propia de todo procedi-

miento sancionador (18). La adición que incluye estableciendo la prohibición de que los estatutos configuren como ilícitas conductas ajenas a la vida asociativa se considera encuadrada dentro de la competencia autonómica para regular el régimen jurídico de las asociaciones en su marco [FJ 14.d)]. Sin embargo, parece una forma más de coartar la libertad asociativa...

— En el resto de derechos y deberes declarados en la Ley —y que no tienen correspondencia en la LODA— se entienden dentro igualmente de la competencia autonómica [FJ 14.e)]. Cabe mencionar, en lo que se refiere al inciso «ser electores y elegibles para formar parte de los órganos de la asociación», que se vincula con la exigencia de la democracia interna, y por congruencia con la declaración de inconstitucionalidad en este punto, convendría haber realizado igual declaración.

4. *Fiscalización*

Se aborda el contenido de los artículos 15 y 20, apartados 2 y 3, en los que se fija un plazo temporal de impugnación, lo que limita el acceso a los tribunales «y por ende atañe al núcleo del derecho fundamental de acceso a la justicia» (19), lo que incide en la competencia de las Cortes Generales sobre legislación estatal, lo cual lleva, obviamente, a declarar su inconstitucionalidad (FJ 12).

Con respecto, por su parte, al artículo 16 en el que se establece una delimitación de competencias entre los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso-administrativo cae fuera de la competencia autonómica, como ya se declarara en la STC 173/1998 ante un precepto similar de la Ley vasca. Lo que conlleva a declarar su inconstitucionalidad y nulidad «por proceder de un legislador que carece de competencia para promulgarlo».

A igual resultado lleva el análisis del artículo 26.3, dado que al establecer el órgano y la legitimación procesal para la resolución heterónoma de ciertos conflictos asociativos se adentra en legislación procesal.

Por lo que se refiere a la responsabilidad de los miembros de los órganos de gobierno, una vez más siguiendo a la STC 173/1998, se concluye que no existe extralimitación competencial al coincidir los correspondientes apartados de la

(18) SSTS de 17 de diciembre de 1990, 24 de marzo de 1992, 8 de julio de 1992 o 12 de mayo de 1998.

(19) En parecido sentido se había pronunciado en la STC 173/1998, pero también en otros supuestos similares como las SSTC 71/1982 o 156/1995.

Ley catalana con lo establecido en la LODA y no regularse condiciones sustantivas acerca del instituto jurídico de la responsabilidad patrimonial. Por otra parte, con respecto a esta responsabilidad patrimonial lo que hace el legislador autonómico es hacer uso de la figura en términos coherentes con la clasificación contenida en el artículo 1.712 del Código Civil y se aclara que «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» (FJ 13).

Por último, en lo que afecta al artículo 21.3 en torno a los daños causados dolosa o negligentemente, ha de interpretarse en el sentido del artículo 15.3 LODA, al ser éste condición básica, de tal forma que además de por «daños» se responde por las «deudas contraídas» dolosa o negligentemente (20).

5. *Disolución de las asociaciones*

No se aprecia contradicción entre lo establecido en la LODA y la regulación del Parlamento catalán con respecto a las causas de disolución de las asociaciones (FJ 15) y se establece que lo relativo a la disolución de las asociaciones corresponde a las CCAA con competencias en la materia, sin que los apartados correspondientes de la LODA (art. 18.2 y 3) tengan el carácter de orgánicos ni de «condición básica». Y, por lo que respecta a obligación de solicitar el concurso en caso de insolvencia, no se aprecia contradicción con el artículo 18.4 LODA, que tiene el carácter de «condición básica», ni invade la competencia estatal en materia procesal (149.1.6.^a CE), por lo que se concluye que no existe extralimitación competencial (FJ 16). Tampoco se aprecia contradicción en la obligación que establece el artículo 29 de la Ley catalana de solicitar concurso en caso de insolvencia de la asociación por cuanto no entra en contradicción con el artículo 18.4 LODA ni invade la competencia estatal de legislación procesal, «pues no establece ninguna regla de competencia jurisdiccional ni modula o afecta a las normas procesales al respecto» (FJ 15).

Esta Sentencia cuenta, al igual que la anterior, con un voto particular que formula el Sr. Conde Martín de Hijas, al que se adhieren los Sres. Delgado Barrio, Rodríguez-Zapata y Rodríguez Arribas.

(20) Expresamente se añade: «interpretación que tampoco resulta forzada, ya que este precepto (art. 21.3 de la Ley impugnada) prevé también la responsabilidad, en general, por los “actos u omisiones contrarios a las leyes o los estatutos”».

En él se hace constar, en primer lugar, que comparte la doctrina del voto particular a la STC 173/1998, en el cual, entre otras cosas, se decía que «el error es colocar en el centro al Estatuto y en la periferia la Constitución. Olvidarse de que el origen y principio de donde dimana el Estatuto es la Constitución, que sirve de base y razón de aquél», si bien, a su vez, hace constar que la mención a los artículos 81 y 149.1.1.^a CE permite «rebajar» la crítica. En opinión del Sr. Conde debería de haberse tomado como parámetro constitucional de análisis la Ley Orgánica, máxime teniendo en cuenta que, de acuerdo con los criterios expresado en el FJ 3, se ha tenido en cuenta ésta como *ius superveniens*. Lo cual, a su vez, le lleva a manifestar que los preceptos de la Ley catalana en los que se produzca invasión de la Ley Orgánica serían inconstitucionales.

Por lo demás, buena parte de la crítica a su doctrina proviene de las constantes referencias a la STC 173/1998.

IV. PROBLEMAS QUE SUBSISTEN

Aunque las Sentencias que comentamos (en particular la segunda) hayan realizado un esfuerzo notable para resolver o clarificar algunos de los problemas más significativos que se plantean en torno a la regulación del derecho de asociación, no obstante, algunos de esos problemas subsisten.

1. *La democracia interna*

Este punto representa una de las cuestiones más significativas, a mi juicio, de la segunda Sentencia analizada. En primer lugar, la exigencia de democracia interna viene establecida por la CE para determinados tipos asociativos —partidos políticos, sindicatos o colegios profesionales—, pero no en relación con el ejercicio del (podemos denominar) tipo común del derecho de asociación; ya ese simple dato parece conducir a determinar que el constituyente quiso dotar de una mayor libertad de autorregulación a las asociaciones de régimen general: las finalidades que éstas están llamadas a cumplir no requieren de ciertas garantías o tutelas que sí resultan aconsejables para otros tipos asociativos que sí están llamadas a cubrir un papel más determinante en la vida pública o a desempeñar ciertas funciones públicas, como es el caso de las anteriormente citadas.

La STC 173/1998 ya había declarado la inconstitucionalidad del precepto de la Ley vasca que imponía la democracia interna a las asociaciones dentro de

su competencia, por considerar que, en su caso, esa imposición sólo podría efectuarla el legislador orgánico. Sin embargo, nos encontramos con una diferencia significativa entre aquel caso y el presente: entonces no se había aprobado aún la LODA, mientras que ahora ya sí contamos con esa fuente, en la que, en efecto, el legislador orgánico ha impuesto la exigencia de democracia interna a las asociaciones del régimen general. En este punto, esta nueva situación lleva al Alto Tribunal a una argumentación «curiosa»: establece la inconstitucionalidad del artículo 2.2 de la Ley catalana y, por otra parte, indica que la LODA en ese punto no está definiendo uno de los aspectos «nucleares» del Derecho, pues «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» (21). En apoyo de esta argumentación se hace referencia al artículo 1.3 y 4 LODA, en el que remite a la legislación específica (párrafo 3) o excluye del ámbito de aplicación de la LO (párrafo 4), pero, en realidad, en el primer caso se trata, en la mayor parte de los casos, de tipos asociativos para los cuales la propia constitución exigen el régimen democrático (excepto en el caso de las iglesias, confesiones y comunidades religiosas) (22) o, en el segundo, de asociaciones que tradicionalmente han quedado fuera de la regulación de asociaciones y han contado con regulación propia en la legislación mercantil o civil, al no encuadrarse dentro de las tradicionalmente denominadas «asociaciones sin ánimo de lucro». En consecuencia, es a las asociaciones de régimen general a las que se impone la democracia interna, en otras palabras, a aquellas exceptuadas por el constituyente.

Como consecuencia de todo lo anterior, la Sentencia parece estar declarando implícitamente la inconstitucionalidad del artículo 2.5 LODA (23).

En buena medida relacionado con la democracia interna, un capítulo central es el que se refiere a los derechos de los socios y constituye uno de los elemen-

(21) Cabe señalar que, de admitir una plena libertad endoasociativa, podría exigirse la democracia interna en determinados supuestos, como claramente serían aquellos en los que se quisiera acceder a subvenciones o ayudas por parte de los poderes públicos.

Una argumentación a favor de la libertad de organización se encuentra en ELVIRA, Ascensión, «Asociaciones y democracia interna», en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*, Madrid, 2002, págs. 607-630. Ahí se hallan referencias a otros autores que han abordado la materia, como BILBAO UBILLOS o SALVADOR CODERCH.

(22) Con respecto a iglesias, comunidades y confesiones religiosas no sólo quedan exceptuadas éstas en cuanto tales, sino también las asociaciones «constituidas para fines exclusivamente religiosos» vinculadas a las mismas (arts. 2.3 LODA y 6 LO 7/1980, de Libertad Religiosa) y creadas al amparo de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, lo cual podría cuestionarse.

(23) Una cuestión de inconstitucionalidad podría permitir despejar esa duda.

tos capitales de la asociación y que deben ser especialmente preservados para garantizar la libertad e igualdad de los socios. No obstante, el establecimiento de esos derechos, como es el derecho a la información sobre diferentes extremos de la asociación, sería especialmente exigible en supuestos en los que se admitieran asociaciones con una organización y funcionamiento no democráticos y menos en el supuesto del que parten tanto el legislador estatal como el autonómico, en el que ambos exigen tal democracia interna.

2. Distinción de los ámbitos estatal y autonómico en la regulación de las asociaciones

Las dos Sentencias, pero muy en particular la segunda, plantean un problema fundamental que, en parte, ya se había planteado en la Sentencia 178/1998, pero que aquí adquiere una nueva dimensión ante la existencia de la correspondiente Ley Orgánica de Asociaciones.

Algunos Estatutos (Cataluña, País Vasco, Andalucía, Valencia, Canarias y Navarra) recogen entre sus competencias la regulación de ciertas asociaciones: esta competencia no se menciona ni en el artículo 148 ni en el 149.1 CE, por lo que hay que entender que se deriva del artículo 149.3 CE (24). Partiendo de esto, se trata de determinar el alcance de la competencia: el primer dato, más indiscutible, es que la asunción de esa competencia suponga una mayor incidencia en el ámbito asociativo que aquella que se deriva de otras competencias (consumidores, juventud, por ejemplo), en las que la incidencia en las asociaciones sólo podrá ser aquella estrictamente vinculada con la competencia afectada, alcanzando a aspectos como el fomento o las subvenciones, pero sin poder entrar en la regulación de las asociaciones en sí.

En segundo lugar, se comprueba que en aquellas CCAA que sí han asumido la competencia sobre ciertos tipos asociativos, esta competencia (por mucho que pueda definirse como exclusiva) no puede realizarse sin tener en cuenta las competencias (¿?) estatales, que se derivan, en primer lugar, del artículo 81.1 CE, en relación con el artículo 22 CE, y, en segundo lugar, del artículo 149.1.1 CE.

(24) No puede englobarse dentro de las competencias asumibles por las CCAA en relación con el artículo 149.1.8.^a CE, porque las asociaciones no se enmarcan en el Derecho foral y, por otra parte, de haber sido así, no hubieran podido asumirlas aquellas CCAA que no cuentan con el citado Derecho foral.

A partir de aquí, a la hora de abordar la competencia autonómica sobre ciertos tipos de asociaciones, la STC 173/1998 establecía que al legislador autonómico le correspondería la «regulación» de esas asociaciones, regulación que, por una parte, no podía entrar en el ámbito del legislador orgánico y, por otra, en su caso, habría de respetar las «condiciones básicas» que el legislador estatal pudiera establecer. No obstante, en esa Sentencia se partía de que no existía ley orgánica, ni se habían especificado por otra vía las posibles «condiciones básicas» en el ejercicio del derecho que nos ocupa.

El artículo 81.1 CE —ha dicho en diferentes ocasiones el Tribunal constitucional y repite en la STC 135/2006— no atribuye competencias. Esta afirmación, a mi juicio, más que aclarar, induce a confusión, pues si bien en sentido técnico, en efecto, no atribuye competencias, en sentido material lo cierto es que significa que un determinado ámbito, en este caso el derecho de asociación, deberá ser objeto de desarrollo por el legislador orgánico, impidiendo, pues, la incidencia del legislador autonómico en la materia correspondiente (25). En este sentido, hay que tener presente que la ley orgánica no es sólo parámetro de control, sino que —como bien se deriva de la 335/2006— cualquier aspecto que sea «desarrollo» de derecho fundamental queda excluido para el legislador autonómico.

Por otra parte, el artículo 149.1.1.^a CE atribuye al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales (26). Pues bien, sobre este precepto hay que resaltar, en primer lugar, que aquí sí nos enfrentamos a un título competencial estatal; y, en segundo lugar, en relación con el derecho que aquí nos ocupa, que esa posible incidencia no se refiere a la propia del legislador orgánico (pues ésa le compete en virtud del art. 81.1 CE), sino a aspectos que no se enmarquen en el «desarrollo» directo del derecho, sino en la «regulación». Luego se refiere a una incidencia del legislador estatal «añadida» a la de la ley Orgánica y que se llevará a cabo mediante una ley ordinaria.

(25) La cuestión del alcance de la ley orgánica se planteó ya en la STC 5/1981, de 13 de febrero. Sin embargo, conviene tener recordado que el derecho de asociación presenta características diversas de otros derechos fundamentales, por cuanto en éste juega (o debería jugar) un papel fundamental la autorregulación endoasociativa y, en consecuencia, toda incidencia no necesaria por parte del legislador (estatal o autonómico) va en detrimento de las facultades de los socios y de las propias asociaciones.

(26) Es decir, no sólo de derechos fundamentales, sino cualquier otro derecho constitucional, incluso fuera del título I.

Partiendo de esta doble distinción, a la ley orgánica le corresponderá, en todo caso, el «desarrollo» del derecho de asociación, mientras que el legislador estatal ordinario incidirá en la «regulación» del derecho, pero sólo y en la medida en la que haya de garantizar la igualdad entre todos los españoles.

En teoría, resulta fácil establecer la referencia entre desarrollo y regulación, pero en la práctica la distinción no lo es y posiblemente menos en un derecho como en el de asociación (27). A ello se añade el que si caracterizamos a las asociaciones por su libertad de autorregulación, entonces nos encontramos con que una prolija «regulación» impide el ejercicio real de las facultades que deberían dejarse a los socios.

Otro problema que se plantea es que, si bien las asociaciones objeto de la competencia autonómica no son todas las asociaciones, sí parecen serlo todas las del tipo genérico del artículo 22 CE, que, por otra parte, se corresponden con las que son objeto de la ley orgánica. En efecto, en el Estatuto se mencionan expresamente las de carácter «docente, cultural, artístico y benéfico-asistencial», a las que se añade «y similares», por lo que parece que sólo quedarían fuera los tipos asociativos que quedan fuera de la regulación genérica (asociaciones de consumidores, federaciones deportivas...) (28) y las que tradicionalmente se han contemplado al margen del ejercicio del derecho de asociación (asociaciones con ánimo de lucro, sociedades mercantiles...) (29). La mencionada coincidencia, pues, con el ámbito del derecho fundamental y, en consecuencia, con el de la ley orgánica hace más difícil establecer el margen de acción del legislador autonómico con respecto al legislador estatal (en la doble dimensión, aquí, de orgánico y de regulador de las condiciones básicas).

El difícil equilibrio entre las competencias estatales y las autonómicas cobra, pues, especial relevancia en relación con el derecho de asociación, pero más allá de deslindes competenciales, las asociaciones han de gozar de un amplio marco de libertad, que el legislador (estatal o/y autonómico) deberá respetar, si no quiere suplir la voluntad de los particulares. El legislador ha de regular las asociaciones de carácter especial (o aquellas a las que vaya a destinar fondos

(27) La propia Sentencia lo afirma en diferentes ocasiones [en particular, FJ 14.a)].

(28) Cabe pensar que hubiera resultado más aconsejable que el legislador hubiera efectuado una regulación sectorial y se hubiera limitado, con respecto al tipo genérico, a los aspectos esenciales que ha de quedar fuera del ámbito de la autorregulación, como pueden ser la adquisición de la personalidad jurídica y la regulación de la inscripción registral.

(29) Sin perjuicio de que en ciertos casos esos tipos específicos puedan reconducirse al tipo general, cuando estén en juego los aspectos básicos del derecho.

públicos), pero no debería ahogar la autonomía privada (30), ya sea por puro afán reglamentista o por el afán de «rebañar» competencias.

La conclusión a la que llegamos es que, si bien las dos Sentencias comentadas clarifican aspectos importantes de la regulación de las asociaciones, no suponen un punto final a los problemas existentes, sólo un punto y aparte.

(30) Obviamente dentro del respeto de los derechos fundamentales y los derechos de terceros.