

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencias comentadas

Comentario a la STC 173/1998, de 23 de julio, sobre la Ley vasca de Asociaciones

SOFÍA DE SALAS MURILLO

Universidad de Zaragoza

RESUMEN

La STC 173/1998, de 23 de julio («BOE» de 18 de junio de 1998) resuelve el recurso de inconstitucionalidad (número 1014/1988, «BOE» de 15 de junio de 1988), interpuesto contra dieciocho de los veintiséis artículos de la Ley vasca de Asociaciones (Ley del Parlamento vasco 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones). La sentencia se dicta con seis votos a favor y cinco en contra, cuyo criterio discrepante se halla reflejado en un extenso Voto particular.

Los artículos 22, 81.1, 139.1, 149.1.1 y 149.1.6 de la Constitución española fundamentaban, en opinión del Gobierno de la Nación, una invasión de competencias legislativas estatales por parte de la Ley vasca recurrida; invasión que era negada por la CA vasca, que alegaba como título competencial el artículo 10.13 EAPV («La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en: ... Fundaciones y Asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares, en tanto desarrollen principalmente sus funciones en el País Vasco»).

El TC analiza el alcance de los preceptos alegados y en especial del artículo 81.1 CE, del que dice en el FJ 7.º que, como reserva de Ley orgánica, «no contiene en puridad, ningún título competencial habilitante en favor del Estado», y que, «lo más relevante para la resolución del recurso de inconstitucionalidad... radica... en la delimitación del alcance material de la reserva de Ley orgánica y en la determinación de en qué medida esta delimitación debe hacerse a partir del sistema de distribución de competencias». Pues bien, uno de los criterios fundamentales que ha orientado esta tarea de definición sistemática ha sido, según el TC el de «reservar al Estado *ex* artículo 81.1 CE la regulación de los aspectos esenciales, el desarrollo directo del derecho 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)». Reconoce el TC que «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», de modo que «en algunos casos, la inclusión en una u otra categoría dependerá del grado más o menos intenso de proximidad con uno u otro ámbito». En el FJ 8.º concluye que debe considerarse reservado a la Ley orgánica ex artículo 81.1 CE, la regulación de «los elementos esenciales de la definición del derecho de asociación o, en otras palabras, la delimitación de los aspectos esenciales del contenido del derecho, en lo tocante a titularidad, a las facultades elementales que lo integran en sus varias vertientes (STC 101/1991, FJ 2.º), 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 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, etcétera–, o en relación a la libertad de no asociarse».

En cuanto al alcance del artículo 149.1.1 CE –al que se refiere el FJ 9.º– la regulación que corresponde al Estado con base en este precepto constitucional, «queda limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no al diseño completo y acabado de su régimen jurídico». En otras palabras, el Estado queda habilitado para regular «el contenido primario, las facultades elementales y los límites esenciales en aquello que sea necesario para asegurar una igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho de asociación». Cuáles sean esas condiciones básicas, queda aclarado en el último párrafo de este FJ 9.º: «la definición del concepto legal de asociación... aquellos aspectos concretos de lo que hemos llamado régimen jurídico externo de las asociaciones (nacimiento de la personalidad, capacidad jurídica y de obrar, régimen de responsabilidad y causas y efectos de la disolución), que resulten imprescindibles o necesarios en orden a asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de asociación y, en cuanto tales, requieren un tratamiento uniforme». Sin embargo, como acaba de reconocer en ese mismo FJ, «en tanto esta legislación estatal no se haya dictado, resultará sumamente difícil atribuir a la legislación autonómica una invasión competencial», aunque en todo caso «si el Estado considerara necesario establecer en el futuro esas condiciones básicas y al dictarlas éstas entraran en contradicción con preceptos de leyes autonómicas en vigor, estos últimos quedarían automáticamente desplazados por aquéllas, ya que, como queda dicho, constituyen un núcleo de regulación uniforme del que ineludiblemente debe partir la regulación de los distintos tipos de asociaciones».

Sobre estas premisas, y teniendo en cuenta la vigente legislación estatal sobre asociaciones, el TC sólo entiende que hay invasión competencial en lo relativo a la imposición de la organización democrática interna y determinadas especialidades en el orden procesal introducidas por la Ley vasca, respecto de las cuales, el tenor del artículo 149.1.6 CE resulta suficientemente claro, al atribuir al Estado la legislación procesal. De este modo, se declaran inconstitucionales y nulos el inciso «y se llevarán a cabo con respeto al pluralismo y a los principios democráticos» del número 1 del artículo 2; el número 4 del artículo 2; el número 4 del artículo 8; el inciso «de acuerdo con el artículo 2.4», y del artículo 12.1; el número 3 del artículo 12; el inciso «por la autoridad judicial» del artículo 13.4, y el artículo 21.

Asimismo se declara que el artículo 4 a) y el inciso «documento público o privado» del primer párrafo del artículo 5.3 no son inconstitucionales si se interpretan según lo establecido en el FJ 14 a) y 14 d), respectivamente.

El resto de los artículos impugnados, son declarados constitucionales, pues encuentran título competencial suficiente en el artículo 10.13 EAPV. Precisamente aquí radica el enfoque erróneo de la sentencia, según los firmantes del Voto particular, pues la STC coloca «en el centro al Estatuto y en la periferia a la Constitución» (punto 2 del Voto particular). Lógicamente, estos magistrados –entre ellos, el vicepresidente del TC–, entienden que el alcance de los artículos 81.1 y 149.1.1 CE es mucho mayor; lo que reserva el artículo 81.1 CE a la Ley orgánica es el «desarrollo» del derecho fundamental, que incluye: el mínimo de personas para constituirla, la posible restricción a personas determinadas, los fines de la asociación y su régimen jurídico, el cual incluye a su vez «el conjunto de normas que configuran el estatuto de las asociaciones, su ser en el Derecho... por ejemplo, la estructura de las asociaciones, sus órganos, los derechos y obligaciones de los asociados, las modalidades de disolución de las asociaciones, etc.», porque ahí «se está definiendo en concreto qué es una asociación, cuándo una asociación deja de serlo, cuál es la posición atribuida en su seno a cada uno de los asociados (titulares de la vertiente individual del derecho de asociación) y cuáles los procedimientos de formación de la voluntad de la asociación en cuanto tal o el estatuto con que ésta (titular de la vertiente colectiva del derecho) ha de operar en el Ordenamiento. Difícilmente puede admitirse que todo esto quede al margen de la idea de desarrollo de este derecho fundamental» (punto 3 del Voto particular). Sin embargo, entraría en la categoría de la «regulación del ejercicio» del derecho de asociación prescribir cómo se constituye una asociación o cómo se procede a su inscripción en el Registro al que se refiere el artículo 22.3 CE; «regulación del ejercicio», que la CE *ex* artículo 53.1, reserva a la Ley con carácter general (no necesariamente, por tanto, orgánica), siempre que se respete «el contenido esencial del derecho» (*ibidem*).

COMENTARIO

1. Así como las sentencias del TC sobre diversos aspectos de la libertad positiva y negativa de asociación van formando un cuerpo jurisprudencial de entidad (*vid.* entre otras, SSTC 67/1985, 23/1987, 218/1988, 88 y 183/1989, 183/1994, 56/1995 y 5/1996), no puede decirse lo mismo, ciertamente, respecto al punto concreto del reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas sobre materia asociativa. Aunque ha habido algunos pronunciamientos sobre esta cuestión, han sido necesarios diez años de espera para que la STC 173/1998, de 23 de julio, abordara frontalmente, al fin, el problema. Lapso de tiempo, por otra parte, en el que la Ley, una vez levantada la suspensión de la vigencia de los preceptos recurridos (Auto TC, «BOE» de 19 de noviembre de 1988), se siguió aplicando.

Aparte de la citada demora, el hecho de que la sentencia no ha sido precisamente objeto de unanimidad –se ha dictado con seis votos a favor y cinco en contra, cuyo criterio discrepante se halla reflejado en un extenso Voto particular–, constituye prueba de la no fácil solución de este conflicto.

Esta sentencia se ciñe, como corresponde al objeto del recurso, al problema competencial, eludiendo las cuestiones de fondo que plantea la materia asociativa. No obstante, quedan apuntadas algunas, pues la delimitación de competencias exige, siquiera sea de modo tangencial, el análisis de la materia sobre la que tal competencia recae. Así, se alude, entre otras cuestiones, al reconocimiento a las personas jurídicas tanto privadas como públicas, de la posibilidad de constituir y ser miembros de las asociaciones, aun advirtiéndose «los problemas que desde la perspectiva del artículo 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» (FJ 14.c); la consideración de que lo relativo a la adquisición de la personalidad jurídica es un problema de legalidad y no de constitucionalidad (FJ 14.f), etc.

2. Para entender el significado del presente pronunciamiento constitucional, conviene hacer un breve resumen de la trayectoria seguida por el TC en las sentencias que han incidido en esta cuestión, bien porque se han referido a conflictos de competencias en materia asociativa entre Estado y Comunidades Autónomas, bien porque se han ocupado del alcance y contenido de la posible Ley orgánica de asociaciones.

Entre las sentencias que resuelven conflictos de competencias sobre asociaciones entre Estado y Comunidades Autónomas, encontramos pronunciamientos en sentidos diversos.

La STC 53/1988, de 24 de marzo, responde a un conflicto de competencias planteado precisamente por el Gobierno vasco en relación a una Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 19 de junio de 1984. Aunque la resolución de este conflicto de competencias es posterior a la aprobación de la Ley autonómica, dicho conflicto se plantea sobre la base únicamente del precepto estatutario anteriormente citado. Y con apoyo en dicho artículo 10.13 EAPV, el TC apreció en esta ocasión –con criterio ciertamente discutible– una invasión competencial por parte del Estado, al imponer éste un deber de información a las asociaciones, consistente en el envío por parte de éstas de una serie de datos a la Secretaría de Sanidad y Consumo. Considera el TC que este deber de remisión de información es encuadrable en la materia asociativa, y no en la materia de fomento de investigación científica y técnica (149.1.15 CE), ni en la coordinación sanitaria (149.1.16 CE), y por tanto, según el artículo 10.13 EAPV es la Administración de la Comunidad Autónoma la que, en su caso, ha de recabar tal información, siendo, en consecuencia, inaplicable tal precepto en la Comunidad Autónoma vasca.

En el conflicto resuelto por la STC 90/1992, de 11 de junio, es la Comunidad Autónoma catalana quien interpone dos recursos de inconstitucionalidad contra una Ley estatal (en esta ocasión, la Ley de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica, de 14 de abril de 1986, y en concreto, la atribución al MEC de la competencia para regular la participación y representación de los científicos españoles agrupados en Sociedades Científicas en el Consejo Internacional de Uniones Científicas), tanto por motivos materiales como competenciales, y entre estos últimos, por una pretendida invasión de la competencia de la Comunidad Autónoma catalana sobre «*Fundaciones y asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares, que desarrollen principalmente sus funciones en Cataluña*» (art. 9 EAC). En este caso, el TC inclinó la balanza en favor de la competencia estatal, fundándose en la habilitación que el artículo 149.1.1 CE le concede, para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos; tal autorización al MEC, en expresión no excesivamente contundente del TC, no supone una indebida reserva de una potestad ajena a la competencia estatal resultante del artículo 149.1.1 de la CE (FJ 5.b).

Teniendo por protagonista a esta misma Comunidad Autónoma, la STC 133/1992, de 2 de octubre, también se muestra favorable, en cierta medida, a la competencia del Estado, en el sentido de que, aunque reconoce, *ex artículo 12.1.5 EAC*, la competencia «exclusiva» de dicha Comunidad sobre Asociaciones de consumidores y usuarios radicadas en Cataluña (FJ 4), entiende que el Estado es competente para exigir, como condición previa para el dis-

frute de ciertos beneficios, la inscripción de las asociaciones en el censo llevado por el INC, pues tiene plena cobertura en «las competencias que el Estado ostenta en materia de asociaciones» (FJ 6.b). Queda en el aire, no obstante, la delimitación concreta de tales competencias estatales.

Por último, ha de citarse la STC 157/1992, de 22 de octubre, que puede considerarse el antecedente más cercano de la sentencia objeto de este comentario; es citada en varias ocasiones (FFJJ 3, 5 y 7) por la misma y cuenta como ponente en ambos casos con Carles Viver i Pi Sunyer. Dictada en resolución de un conflicto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma Balear, planteado por aquél en referencia al Decreto del Gobierno de las Islas Baleares 29/1985, de 18 de abril, de constitución y funcionamiento de las asociaciones juveniles, adopta un criterio restrictivo respecto a las competencias autonómicas; haciendo suyo el criterio del Abogado del Estado, circunscribe la competencia «sobre asociaciones» a lo que denomina «potestades administrativas sobre las mismas, desarrollando las clásicas modalidades de acción administrativa: policía, fomento y sanción». Anula, en consecuencia, el citado Decreto, que entre otras cuestiones, otorgaba carácter constitutivo a la inscripción registral, dado que su regulación «no puede incidir en el desarrollo del derecho de asociación, ni establecer el régimen jurídico general de las asociaciones juveniles radicadas en Baleares» (FJ 2).

No obstante, el propio TC es consciente de que en esta sentencia no resuelve definitivamente la cuestión. Aparte de que elude abordar cuestiones de fondo como la del carácter constitutivo de la inscripción, no queda claro en esta sentencia, si esta restricción que pesa sobre la competencia autonómica se basa en la ausencia —en el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Baleares— de una atribución de competencia exclusiva en materia de «asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares», en cuyo caso, las otras Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía la han asumido, tendrían competencias mucho más amplias que las de Baleares, o bien se basa en un motivo más de fondo: que los artículos recurridos y declarados inconstitucionales constituyen un «desarrollo» del derecho fundamental; desarrollo que en virtud del artículo 81.1 CE —artículo que no es citado expresamente en la sentencia— corresponde al Estado. Como en su momento apuntó Marín López, parece que esta segunda es la razón última que movió al TC¹. Advertía el autor que apurar este argumento hasta sus últimas consecuencias, supondría un vaciamiento del contenido de la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas, ya que a éstas les quedaría entonces prohibida la regulación de todos los aspectos que el TC declara contrarios al sistema del reparto competencial diseñado en esta sentencia. Estado de incertidumbre que se causa porque el TC evita el apoyo explícito en el artículo 81.1 CE (aunque diga que al Estado corresponde el «desarrollo» de los derechos fundamentales) y en el artículo 149.1.1 CE, a pesar de que como vimos anteriormente, ya había hecho uso del mismo en otras ocasiones, y a su vez, era alegado por el Abogado del Estado, al que, en definitiva, el TC da la razón.

Pues bien, la STC 173/1998, aun adoptando una postura que puede ser discutible, aborda por fin el alcance y apoyo que para la competencia estatal suponen los preceptos constitucionales citados, aclarando, a un tiempo, el sentido de la STC 157/1992.

De entre las sentencias que se han ocupado del alcance y contenido de la Ley orgánica en materia de asociaciones, cabe citar la STC 67/1985, de 24 de mayo,

¹ MARÍN LÓPEZ, «Sobre la Ley vasca de asociaciones: reparto competencial y principios generales», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, número 16, diciembre 1992, p. 140.

que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad sobre determinados artículos de la Ley 13/1980, de 31 de marzo, General de Cultura Física y Deporte, y en concreto, respecto a las asociaciones deportivas, realiza una interesante distinción entre género y especies asociativas, en el sentido de que «el derecho de asociación que regula este precepto (art. 22 CE) se refiere a un género –la asociación–, dentro del cual caben modalidades específicas, como resulta de los artículos 6 y 7 de la CE, que contienen normas especiales respecto de asociaciones de relevancia constitucional, como partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales». A los efectos que nos interesan ahora, establece la doctrina de que la reserva de la Ley orgánica del artículo 81.1 CE «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). En sentido parecido se pronunció la STC 244/1991, de 16 de diciembre. Esta distinción género-especie fue alegada por los recurrentes de la sentencia que analizamos, como pauta segura para definir las relaciones entre Ley orgánica y Ley ordinaria, de modo que esta última (uno de cuyos ejemplos, es precisamente la Ley vasca) sólo puede regular determinados aspectos derivados de las especificidades de las asociaciones que aparecen en el artículo 10.13 EAPV. Muy otra es la interpretación de esta doctrina por parte de los redactores de la Ley vasca y de parte de la doctrina², puesto que las asociaciones a las que se refiere el precepto estatutario no están enumeradas de forma exhaustiva, sino meramente indicativa; se trata de una clasificación de las asociaciones, finalista, de indudable amplitud, que prácticamente coincide con la prevista en la Ley de Asociaciones de 1964. De hecho, el problema que se suscita en la STC 67/1985, no es exactamente el mismo que el de la cuestión sobre la Ley vasca, y por ello, la solución adoptada en dicha sentencia, no es exactamente trasladable al caso que estamos analizando. La STC 67/1985 no dirime un conflicto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas y se centra en las llamadas «asociaciones de configuración legal», dotadas de un régimen peculiar, en atención a las funciones públicas que se les encomiendan. El objeto de la STC 173/1998 es afín, pero diverso, ya que no se trata de asociaciones «especiales» por sus funciones públicas, con su consiguiente especial configuración, sino que el enunciado de determinados tipos de asociaciones que hace la Ley vasca es, como antes decía, simplemente indicativo del carácter no lucrativo de las asociaciones que entran en su ámbito de aplicación.

Por su parte, la STC 132/1989, de 18 de julio (FJ 16) –relativa al recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Cámaras Profesionales Agrarias de Cataluña–, afirma, respecto al derecho de asociación, que 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». Doble referencia a «aspectos esenciales» y al «establecimiento de restricciones o límites», que se halla también, respecto a otros derechos, en las SSTC 101/1991, FJ 2; 140/1986, FJ 5, y 88/1995, FJ 4.

3. Para enjuiciar la constitucionalidad de los artículos de la Ley vasca impugnados, puesto que se trata de un proceso en clave competencial, el TC entiende necesario precisar el alcance de los preceptos constitucionales y estatutarios alegados por las partes como fundamento de sus pretensiones.

² LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *El derecho de asociación*, Tecnos, Madrid, 1996, pp. 276 y 277.

En los FFJJ 3 a 6 analiza el contenido y fuerza del título competencial contenido en el artículo 10.13 EAPV («*La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en: ... Fundaciones y Asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares, en tanto desarrollen principalmente sus funciones en el País Vasco*»).

Frente al pretendido carácter de generalidad que se desprende del tenor literal de la Ley vasca, que se presenta a sí misma en el Preámbulo, como «un adecuado instrumento normativo que regule las asociaciones y que se centra(n) en lo que es su núcleo mismo», el TC, disculpando esa impetuosidad de la Ley, y recordando que ni rúbricas ni preámbulos tienen valor normativo (STC 36/1981, FJ 7), afirma con claridad que la Comunidad Autónoma no posee un título competencial para regular todas las asociaciones de Derecho común (*sic*), sino que la competencia exclusiva del País Vasco se concreta en «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].

Respecto de estas asociaciones de las que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene atribuida la competencia exclusiva, le corresponde ejercer no sólo la pretendida por el Abogado del Estado, regulación del régimen jurídico de las aparentemente reducidas «potestades administrativas sobre las mismas, desarrollando las clásicas modalidades de acción administrativa: policía, fomento y sanción», sino, en definitiva, de la función legislativa y la ejecutiva, regulando su régimen jurídico y llevando a cabo la correspondiente acción administrativa.

Recuerda el TC el supuesto enjuiciado en la STC 157/1992, que considera sustancialmente diferente del presente, pues allí resultaba correcta la utilización del criterio propuesto por los actuales recurrentes, dada la ausencia de competencia estatutaria exclusiva sobre asociaciones. Sin embargo, cuando, como es en el caso presente, 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).

A renglón seguido de este amplio reconocimiento en favor de las Comunidades Autónomas con este tipo de cláusulas estatutarias, advierte el TC que tal titularidad ha de ser objeto de una interpretación sistemática dentro del llamado «bloque de constitucionalidad», y en este sentido, son precisamente los artículos que los recurrentes aducían como fundamento de la inconstitucionalidad de la Ley vasca, los que constituyen un límite a la capacidad normativa del Parlamento vasco en estas materias. Además, debe tenerse en cuenta 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.

4. Las anteriores consideraciones sirven de pórtico al TC para el análisis de la naturaleza y el alcance de la reserva de Ley orgánica prevista en el artículo 81.1 CE, aplicándolo al caso concreto del derecho fundamental de asociación del artículo 22 CE. Uno de los principales argumentos aducidos en contra de la Ley recurrida era, en efecto, la vulneración por parte de la Ley vasca, de dicha reserva de Ley orgánica, al regular y desarrollar esta Ley el contenido de un derecho fundamental como es el de asociación.

Considera el TC que lo más relevante para la resolución del recurso de inconstitucionalidad radica, justamente, en la delimitación del alcance material de la citada reserva y en la determinación de en qué medida esta delimitación debe hacerse a partir del sistema de distribución de competencias, dado que, el artículo 81.1 CE como reserva de Ley orgánica, «no contiene en puridad, ningún título competencial habilitante en favor del Estado»³. A esta tarea dedica el FJ 7, donde recuerda que uno de los criterios fundamentales que ha orientado esta tarea de definición sistemática ha sido, el de «reservar al Estado ex artículo 81.1 CE la regulación de los aspectos esenciales, el desarrollo directo del derecho 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)». Baza el TC esta delimitación, como puede verse, en un criterio de distinción no del todo claro, y en opinión de los firmantes del Voto particular, falto de fundamento: la distinción entre «desarrollo de derecho fundamental», que es lo que constituye el contenido de la reserva de Ley orgánica, y «regulación de la materia», que corresponde a la Ley ordinaria. El TC admite que «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», de modo que no tiene más remedio que acudir a pronunciamientos tan indefinidos como: «en algunos casos, la inclusión en una u otra categoría dependerá del grado más o menos intenso de proximidad con uno u otro ámbito» (FJ 7).

Distinciones como estas –o la de «desarrollo» y «regulación del ejercicio», que ha tenido una mayor acogida entre la doctrina⁴– han sido elaboradas con ánimo de desentrañar el significado y contenido del mandato del artículo 81 CE respecto a los derechos fundamentales, que son una de las materias objeto de la reserva efectuada por dicho artículo que mayores problemas plantea en su interpretación. La raíz del problema radica, como es sabido, en que las Leyes orgánicas son leyes para una reserva acotada de materias o «leyes materiales», lo que supone que, como categoría material, no se adecúan al prevalente carácter formal del resto del sistema de legalidad, y sobre todo, plantean el problema de la precisión y el rigor con que hayan sido delimitadas las materias que la Constitución reserva a dicha categoría, pues una ley definida en función de la materia, cuyos supuestos sustantivos no están después bien delimita-

³ En opinión de Pemán Gavín, la reserva de Ley orgánica sí que opera en algunos casos, como título competencial estatal; *vid.* PEMÁN GAVÍN, *Igualdad de los ciudadanos y Autonomías Territoriales*, Civitas-Prensas Universitarias de Zaragoza, 1992, p. 226.

⁴ *Vid.* por todos, DE OTTO, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987, p. 117, y GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, Civitas, Madrid, 1997, pp. 124 y 125. En el voto particular, se advierte que no es la «regulación de la materia» lo que está reservado a Ley ordinaria, sino la «regulación del derecho», respetando, en todo caso, el contenido esencial, tal y como ordena el artículo 53.1 CE. «Regulación del derecho» que tiene un contenido mucho menor que el propuesto para la «regulación de la materia» por el TC, de modo que, según veremos, el contenido de la posible Ley ordinaria es mucho más restringido.

dos, es una figura impropia, que introduce confusión en el sistema jurídico en el que se inserta ⁵. Un claro ejemplo de esta ambigüedad es, como decía, la fórmula «desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas». Resulta prácticamente imposible determinar cuál es su contenido preciso, aunque la doctrina y la jurisprudencia se hayan esforzado en elaborar técnicas para reducir esta imprecisión. En concreto, ha tenido acogida la citada distinción entre «desarrollo» y «regulación del ejercicio», de modo que no cabe atribuir a Ley orgánica todo lo que afecte al derecho, ni siquiera todo lo que se pueda considerar regulación del ejercicio ⁶. Entiende la doctrina que «desarrollo» equivale a aseguramiento de las condiciones generales de expresión y funcionamiento de cada uno de los derechos fundamentales y libertades públicas contenidos en el artículo 81.1 CE, o dicho de otro modo, a la regulación frontal directamente orientada a complementar la normación básica que establece la propia Constitución; «regulación del ejercicio», equivale a regulación que ataña de cualquier manera, al ejercicio de los derechos fundamentales ⁷; para Chofre Sirvent, el desarrollo, es la primera y básica determinación constitucional para que pueda tener operatividad la fórmula del artículo 81.1 CE, de modo que a la ley ordinaria corresponde lo que no es «complemento indispensable»: lo relativo al ejercicio de un derecho fundamental ⁸. Como es fácil observar, no se logra eludir el empleo de conceptos jurídicos indeterminados y, a la postre, lo decisivo será su determinación *ad casum*.

Antes de entrar en el contenido concreto del «desarrollo» del derecho de asociación que propone esta sentencia, ha de decirse que la *ratio iuris* del artículo 81 CE no es, desde luego, la fijación de un criterio delimitador de competencias estatales y autonómicas, sino el establecimiento de un sistema de garantía adicional para la función de las Cortes Generales como «constituyente permanente» (SSTC 6/1982, 160/1987 y 127/1994), al realizar el desarrollo normativo inmediato de la CE en aquellos aspectos básicos o fundamentales del orden constitucional que, por ser complemento indispensable o necesario de la obra del constituyente, se sustraen al sistema habitual de mayorías parlamentarias simples. Así, en la STC 127/1994 (FJ 3.b) se dice que «puede (...) razonarse que cuando las Cortes Generales en Ley Orgánica desarrollan un derecho fundamental están, en realidad, desarrollando y concretando la norma constitucional reconocedora del derecho –a menudo dotada de considerables dosis de abstracción– en sus espacios abiertos a la libertad de configuración normativa del legislador de los derechos fundamentales». Esta función de «constituyente permanente» fue objeto de crítica por parte de la doctrina ⁹. Sin llegar a extremos de crítica total a dicha función, en lo que la doctrina y jurisprudencia se muestran unánimes, es en que debe evitarse una extensión desmesurada del contenido de las Leyes orgánicas, de modo que la interpretación del alcance y extensión de este tipo de leyes ha de ser restrictiva, pues lo contrario haría que las mismas ocuparan la mayoría del ordenamiento jurídico; en efecto, es difícil concebir una norma que no tenga conexión de un modo u otro, con un derecho fundamental. El propio TC, tempranamente, destacó el carácter excepcional de las mismas, y así, en la STC 5/1981, de 13 de febrero, hablaba de «petrificación abusiva» a la que podrían dar

⁵ CHOFRE SIRVENT, *Significado y función de las Leyes orgánicas*, Tecnos, Madrid, 1994, p. 302.

⁶ DE OTTO, *Derecho constitucional*, cit., p. 117.

⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, cit., pp. 124 y 125.

⁸ CHOFRE SIRVENT, *op. cit.*, pp. 166 a 168.

⁹ Entre otros, GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, p. 1218, y más recientemente, respecto a su configuración como «ley material», CHOFRE SIRVENT, *op. cit.*

lugar. En el mismo sentido, se pronuncian las SSTC 76/1983 y 160/1987, entre otras. La STC 101/1991, FJ 2, explica que la función de garantía adicional de este tipo de leyes conduce a reducir su aplicación 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». Todo ello ha sido objeto de valoración positiva por la mayoría de la doctrina ¹⁰.

Sentadas estas premisas respecto a las líneas generales del contenido de las Leyes orgánicas sobre derechos fundamentales, podemos ver cuál es la postura que el TC adopta en lo relativo al derecho de asociación. Vimos que la STC 132/1989 afirmaba que 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». ¿Cuál es el criterio que sigue la STC 173/1998? En esta ocasión, el TC se muestra más explícito y, aplicando las consecuencias del criterio de delimitación propuesto al caso de las asociaciones sin ánimo de lucro, concluye en el FJ 8 que debe considerarse reservado a la Ley orgánica *ex* artículo 81.1 CE, la regulación de «los elementos esenciales de la definición del derecho de asociación o, en otras palabras, la delimitación de los aspectos esenciales del contenido del derecho, en lo tocante a titularidad, a las facultades elementales que lo integran en sus varias vertientes (STC 101/1991, FJ 2.º), 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 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».

Se observa una importante referencia a los límites del derecho fundamental: en concreto, los límites han de respetar, en todo caso, el contenido esencial del derecho, su fijación corresponde en exclusiva al legislador orgánico, y su razón de ser estriba en su relación con otros derechos y libertades constitucionalmente protegidos. Y más adelante, en el FJ 14.c), al referirse a la extensión de la titularidad del derecho de asociación a las personas jurídicas, la sentencia reitera que «la precisión de las limitaciones constitucionalmente impuestas a determinados grupos de personas, deben considerarse incluidas en el ámbito de la reserva de ley orgánica».

La cuestión acerca de los límites de los derechos fundamentales ha dado lugar a una doctrina de importantes proporciones, especialmente en Alemania, en torno al artículo 19 de la Ley Fundamental de Bonn y en España, respecto a su correlativo artículo 53.1 CE ¹¹. Como digo, la cuestión es de un calado que

¹⁰ En este sentido, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, en «Régimen constitucional de los derechos fundamentales», *Derechos fundamentales y Constitución*, *op. cit.*, p. 68, y GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso...*, *op. cit.*, p. 125, quien piensa incluso, respecto al artículo 22.3 CE, en lo relativo al Registro de asociaciones, que el complemento requerido por la Constitución para su plena operatividad es de carácter simplemente instrumental y organizativo, lo que hace innecesario el aparato legislativo; más lejos llega Fernández Farreres, que cree innecesario el desarrollo por Ley orgánica de dicho artículo; *vid. Asociaciones y Constitución*, Civitas, Madrid, 1987, pp. 29 y 30.

¹¹ Sobre este punto, *vid.* por todos, DE OTTO, «La regulación del ejercicio de los derechos y libertades. La garantía de su contenido esencial en el artículo 53.1 de la

sobrepasa el objetivo del presente comentario, pero sí pueden hacerse ahora algunas observaciones.

Como premisa previa, cabe decir con de De Otto, que los problemas tratados como limitación de derechos para proteger otros bienes constitucionales –el TC dice que los límites están impuestos «en atención a otros derechos y libertades constitucionalmente reconocidos»–, no son tanto problemas de «limitación», sino de interpretación sistemática y unitaria de la Constitución¹².

La sentencia enumera como «límites», diversas circunstancias de índole muy diversa; algunas ya están precisadas en el propio artículo 22 CE –como la prohibición de asociaciones ilegales, secretas y de carácter paramilitar– y por ello, en rigor, no requerirían necesariamente una explicitación posterior mediante Ley orgánica, dado que el precepto constitucional es suficientemente claro y permite su aplicación directa. Caso distinto son las limitaciones al derecho de asociarse de «militares, jueces, etc.»: aunque no existe en el artículo 22 CE un pronunciamiento análogo al del artículo 28 CE, que establece una «reserva de Ley respecto a la limitación del derecho de sindicación de las Fuerzas o Institutos Armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar», el artículo 127 CE establece una reserva de Ley respecto al sistema y modalidades de asociación profesional de los Jueces, Magistrados y Fiscales; así, la regulación de las asociaciones profesionales de Jueces y Magistrados se hace en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, y las de Fiscales, en la Ley 50/1981, de 30 de diciembre.

Queda clara la reserva de Ley. Lo que ya no queda tan claro, a la vista de las leyes citadas, es que necesariamente sea de Ley orgánica. Ciertamente es que la regulación que se establece por Ley ordinaria en el caso de las asociaciones de fiscales, no es limitativa sino que simplemente introduce algunas modalizaciones, como la necesaria apertura a cualquier miembro de la carrera fiscal (art. 53.4), o la inscripción constitutiva (art. 54.4). Esto es, parece ser que si lo que se quisiera verdaderamente es «limitar» en sentido estricto el derecho, sí que se requeriría Ley orgánica¹³.

A la duda planteada se añade que en el caso de la limitación de «la libertad de no asociarse» –en otras palabras, la colegiación o afiliación obligatoria–, el TC no parece exigir tampoco Ley orgánica, sino solamente Ley. En efecto, al referirse a la colegiación obligatoria, el TC ha señalado que dado que la Constitución ni la prohíbe ni la impone, es al legislador ordinario a quien corresponde definirla, y que «... al cumplirse por los Colegios Profesionales otros fines específicos, determinados por la profesión titulada, de indudable interés público (disciplina, recursos procesales, etc.), ello justifica innegablemente la opción diferida al legislador para regular aquellos colegios y para configurarlos como hace la Ley 2/1974... que en nada vulneran el contenido de la norma constitucional (art. 36) habilitante, ni tampoco el artículo 22... Entre aquellas reglas configurativas, ciertamente peculiar, está la de la adscripción forzosa al colegio profesional. La colegiación obligatoria, como requisito exigido por la Ley para el ejercicio de la profesión no constituye, pues, una vulne-

Constitución», en *Derechos fundamentales y Constitución*, Civitas, Madrid, 1988, y GAVARA DE CARA, *Derechos fundamentales y desarrollo legislativo, La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la Ley Fundamental de Bonn*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

¹² DE OTTO, «La regulación del ejercicio...», *cit.*, p. 143.

¹³ Aunque lo que se regula por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, son las asociaciones sindicales en este ámbito, lo mismo puede decirse de las modalizaciones en el asociacionismo militar.

ración del principio y derecho de libertad asociativa, activa o pasiva... Pudo por tanto, dicho legislador establecerla lícitamente, en razón de los intereses públicos, vinculados al ejercicio de determinadas profesiones...» (STC 88/1989, de 11 de mayo) ¹⁴.

Como cabía esperar, las opiniones acerca del contenido del concepto jurídico «desarrollo» del derecho fundamental, han sido absolutamente encontradas, pues para los firmantes del Voto particular, esta categoría es necesariamente diversa de la «regulación del ejercicio del derecho fundamental», que el artículo 53.1 CE reserva a Ley ordinaria. Dentro del primero de los conceptos ha de incluirse, según esta opinión: el mínimo de personas para constituir la asociación, la posible restricción a personas determinadas, los fines de la asociación y su régimen jurídico, el cual incluye a su vez «el conjunto de normas que configuran el estatuto de las asociaciones, su ser en el Derecho..., por ejemplo, la estructura de las asociaciones, sus órganos, los derechos y obligaciones de los asociados, las modalidades de disolución de las asociaciones, etc.», porque ahí «se está definiendo *in concreto* qué es una asociación, cuándo una asociación deja de serlo, cuál es la posición atribuida en su seno a cada uno de los asociados (titulares de la vertiente individual del derecho de asociación) y cuáles los procedimientos de formación de la voluntad de la asociación en cuanto tal o el estatuto con que ésta (titular de la vertiente colectiva del derecho) ha de operar en el Ordenamiento. Difícilmente puede admitirse que todo esto quede al margen de la idea de desarrollo de este derecho fundamental» (punto 3 del Voto particular).

Como puede verse, la discusión se centra acerca de la «determinación» que haya de darse a estos conceptos jurídicos «indeterminados»; determinación que necesariamente se realiza *ad casum*, según los criterios de técnica jurídica (y política) que el TC estime más convenientes en cada momento.

Todo lo dicho hasta ahora, se refiere al «desarrollo» del derecho fundamental de asociación, considerado en términos abstractos. Tras el análisis de lo relativo al alcance del artículo 149.1.1 CE, que ocupa el punto siguiente, veremos las aplicaciones concretas de estos pronunciamientos de la sentencia a los diversos artículos de la Ley que son objeto del recurso.

¹⁴ Representativa sentencia que es objeto de un profundo análisis por parte de FANLO LORAS, en *El debate sobre los Colegios Profesionales y Cámaras Oficiales*, Civitas, Madrid, 1992, pp. 10 y ss. En cuanto a la adscripción obligatoria a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, la STC 179/1994 estimó derogado el régimen de adscripción obligatoria a las Cámaras de Comercio, previsto en la Ley de 29 de junio de 1911 y el Decreto-ley de 1929, por ir en contra –en este caso, sí– de la libertad negativa de asociación, pero en ningún momento se hace referencia a que el instrumento formal necesariamente deba ser la Ley orgánica. La adscripción obligatoria, en cuanto «... tratamiento excepcional respecto del principio de libertad debe encontrar suficiente justificación, ya sea en las características de los fines de interés público, ... de las que resulte, cuando menos, la dificultad de obtener tales fines sin recurrir a la adscripción forzosa a un ente corporativo» (FJ 8). En el caso concreto del que se ocupa la sentencia: «A la vista de sus funciones y del fin para cuyo cumplimiento se les atribuyen, hay que concluir que no resulta que su ejercicio exija la adscripción obligatoria de todos los comerciantes, industriales y nautas a estas Cámaras. Se trata de intereses sectoriales que, en principio no justifican la obligatoriedad de pertenencia a este tipo de corporaciones. Cualquiera de las funciones enumeradas puede encomendarse a asociaciones de tipo privado o incluso, realizarse directamente por la propia Administración sin necesidad de obligar a los comerciantes, industriales y nautas a pertenecer obligatoriamente a una Corporación de Derecho Público y a sostenerla con sus aportaciones» (FJ 10). A esta sentencia, y a sus efectos en el tiempo se remiten otras posteriores, como las SSTC 284/1994, de 24 de octubre, 152/1995, de 24 de octubre, 22/1996, de 12 de febrero, y 124 y 125/1996, de 8 de julio.

5. El artículo 149.1.1 CE, que atribuye al Estado, la competencia exclusiva 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», es otro de los preceptos cuyo alcance es analizado por el TC para apreciar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley vasca recurridos.

La ambigua y compleja redacción del artículo 149.1.1 CE ha suscitado importantes problemas interpretativos, aumentados por la dificultad que de por sí acompaña a todo lo relacionado con la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De hecho, su interpretación es muy casuística y la jurisprudencia del TC, como advierte Tudela Aranda, no permite alcanzar una teoría general. Como medida preventiva, el TC opta por postular una interpretación restrictiva de este artículo, pero partiendo de esa premisa, entiende en unas ocasiones que se trata de una simple manifestación del principio de igualdad en la organización territorial del Estado; en otras sentencias, considera que este artículo es un título competencial por el que se atribuyen al Estado competencias concretas; no faltan los pronunciamientos que ven en este precepto un límite a las competencias autonómicas y un criterio hermenéutico para todo el reparto competencial¹⁵.

Tras estas fluctuaciones jurisprudenciales, la STC 61/1997, establece una doctrina más clara respecto al artículo 149.1.1, afirmando que se trata de un título competencial con contenido propio, no residual, que habilita al Estado para regular «el contenido primario del derecho, las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta» (FJ 8) y siempre teniendo presente que «el artículo 149.1.1 CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata con los derechos que la Constitución reconoce. De lo contrario, dada la fuerza expansiva de los derechos y la función fundamentadora de todo el ordenamiento jurídico (...) quedaría desbordado el ámbito y sentido del artículo 149.1.1 CE, que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del Ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional...» (FJ 7.b). Sin embargo, según se añade más adelante, «dentro de esas «condiciones básicas» cabe entender incluidos asimismo aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquellas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho...; los deberes, requisitos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho...; los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho» (FJ 8). En cualquier caso, la «regulación» que corresponde al Estado *ex* artículo 149.1.1 CE queda «limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico (...) 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».

Aplicando esta doctrina al caso de las asociaciones sin ánimo de lucro, entiende el TC -FJ 9- que el artículo 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 una igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho de asociación; como tal competencia estatal, deberá ser respetada por el legislador autonómico titular de la competencia sobre determinadas aso-

¹⁵ TUDELA ARANDA, *Derechos constitucionales y autonomía Política*, Civitas-IVAP, Madrid. 1994.

ciaciones. Legislación que habrá de ser tomada como *prius* a la hora de elaborar la correspondiente legislación autonómica, y que puede actuar también *ex post*, desplazando ésta, si la aprobación de la norma estatal es posterior a la autonómica. En efecto, afirma con fuerza la sentencia que «si el Estado considerara necesario establecer en el futuro esas condiciones básicas y al dictarlas éstas entrarían en contradicción con preceptos de leyes autonómicas en vigor, en sus últimos quedarían automáticamente desplazados por aquéllas, ya que, como queda dicho, constituyen un núcleo de regulación uniforme del que ineludiblemente debe partir la regulación de los distintos tipos de asociaciones» (FJ 9).

El TC aborda la tarea de concretar cuál es ese «contenido primario, las facultades elementales y los límites esenciales», o en definitiva esas «condiciones básicas» de las que habla el artículo citado, y así incluye «la definición del concepto legal de asociación» y «aquellos aspectos concretos de lo que hemos llamado régimen jurídico externo de las asociaciones (nacimiento de la personalidad, capacidad jurídica y de obrar, régimen de responsabilidad y causas y efectos de la disolución), que resulten imprescindibles o necesarios en orden a asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de asociación y, en cuanto tales, requieren un tratamiento uniforme» (FJ 9).

Y es que, entiende el TC, la solución del problema ha de conjugar no sólo la reserva de Ley orgánica antes analizada, sino todo el «bloque de constitucionalidad», y en especial, el binomio de los artículos 148 y 149 CE, concretamente en nuestro caso, los artículos 149.1.1 y 149.1.6. Como dice el TC «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— y, de otro lado, que, en aplicación de un elemental criterio de interpretación sistemática, al fijar el alcance de la reserva de Ley orgánica debe cohererarse con el contenido de los preceptos del llamado bloque de la constitucionalidad que distribuyen las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas». Alude a la doctrina sentada por la STC 137/1986, que dice que «ni la unidad de la CE toleraría que una de sus disposiciones [art. 149 (...)] se desvirtuase íntegramente por lo establecido en otra (art. 81.1), ni de otra parte, un precepto ordenador del sistema de fuentes (...) puede sobreponerse a la norma (...) que busca articular los ámbitos materiales».

En la STC 137/1986, de 6 de noviembre —sentencia relativa al derecho a la educación, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley del Parlamento vasco 15/1983, de 27 de julio, por la que se crea el Instituto Vasco de Ikastolas—, el TC parte exclusivamente de las reglas del artículo 149.1 para articular las relaciones entre legislación estatal y autonómica y prescinde de la reserva de Ley orgánica para el desarrollo de los derechos fundamentales, lo cual le permite obviar los problemas derivados de la confluencia de los conceptos de «desarrollo» de los derechos fundamentales, y «normas básicas» en el sentido del artículo 149.1 CE. En efecto, a la división de materias entre la Ley orgánica y la Ley ordinaria que anteriormente vimos, hay que sumar, en ocasiones como esta, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas ex artículos 148 y 149, lo cual produce casos complejos, como sucede con el citado derecho a la educación, en el que la Ley orgánica, determina la legislación básica (necesariamente estatal) y la de desarrollo del derecho, y las Leyes autonómicas, están llamadas por su parte, a integrar y completar esas normas básicas en el ámbito de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas a través de sus respectivos Estatutos.

Sin embargo, no es este el problema objeto de la sentencia que analizamos ¹⁶, pues la materia en cuestión (asociaciones sin ánimo de lucro) ni

¹⁶ No es el problema principal, aunque sí aparece, justamente, cuando se analiza la constitucionalidad de la DA de la Ley, que dice: «Las Asociaciones de Alumnos y de

siquiera aparece en el listado ni del artículo 148 ni del artículo 149 CE, y desde luego, desde el prisma del EAPV, no es precisamente una materia compartida, como pueda ser la educación, sino exclusiva de la Comunidad Autónoma. Por este motivo, la STC 173/1998 utiliza en su argumentación ambos artículos: el 81.1 y el 149.1, si bien de este último, un número de alcance general, como es el 1.º, dado que como ha quedado dicho, no hay una competencia concreta referida a asociaciones.

Sin embargo, y con independencia de la interpretación que se dé al citado artículo 149.1.1 CE, es claro que no se puede alegar como título para fundamentar la invasión, puesto que el Estado, como reconoce el FJ 9, no ha hecho aún uso expreso de esa habilitación en el campo de las asociaciones sin ánimo de lucro. No obstante, el TC afirma que no cabe descartar de entrada que de alguno de los preceptos hoy vigentes de la Ley de Asociaciones de 1964, del Código Civil o de otras disposiciones pre y postconstitucionales relativas a tipos concretos de asociación pueda inferirse alguna pauta que pueda considerarse condición básica garantizadora de la igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho, y de hecho predica esta cualidad de los artículos 35 a 39 del Código Civil, que la Ley vasca, según el TC, respeta en todo momento. En todo caso, respecto al futuro, es una «amenaza» que planea sobre la legislación autonómica, cuyos efectos de desplazamiento en su caso respecto a ésta, deja bien claros el TC.

La labor del resto de los fundamentos jurídicos se reduce a ver qué aspectos de los preceptos recurridos pueden considerarse «desarrollo» del derecho fundamental, y cuáles pueden quedar desplazados en el futuro por la legislación estatal dictada *ex* artículo 149.1.1 CE. Para su análisis, el TC agrupa los distintos preceptos de la Ley vasca según el orden lógico que impone su enjuiciamiento desde la perspectiva constitucional, sin atenerse a una correlación puramente numérica. En el FJ 13, aborda los preceptos que contienen los principios generales de la Ley; en el FJ 14, lo referente a la asociación como sujeto del tráfico jurídico; en el FJ 15, el régimen jurídico interno de la asociación, y en el FJ 16, lo referente a aspectos procesales.

6. Así como el artículo 149.1.1 CE constituye un título competencial concreto, el artículo 139.1, «*todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio español*», también alegado por los recurrentes, constituye en opinión del TC tan sólo un límite a la competencia autonómica, pero no un título competencial en favor del Estado. Y, por supuesto, la igualdad no equivale en modo alguno a la rigurosa y monolítica uniformidad de las legislaciones autonómicas (FJ 10).

7. Comparando las materias que la sentencia considera que entran en uno y otro ámbito, –«desarrollo del derecho fundamental» (art. 81.1 CE) y «condiciones básicas» (art. 149.1.1 CE)– se observa que se da una mayor amplitud en las materias que entran en el segundo de ellos, de modo que la posible restricción para las Comunidades Autónomas va a venir –si es que viene– no tanto de la amplitud que se dé a la futura Ley orgánica, sino a la legislación que se dicte con base en ese título competencial.

Padres de Alumnos previstas y reguladas en la legislación educativa, se regirán en sus aspectos generales por las normas contenidas en esta Ley». Defiende la sentencia la competencia autonómica en este punto, tanto desde el propio artículo 10.13 EAPV, como desde el artículo 16 de dicho Estatuto, por el que se asume competencia exclusiva sobre «la enseñanza en toda su extensión», siempre que la regulación autonómica respete las disposiciones que el Estado pueda dictar *ex* artículo 149.1.1 y 149.1.30 CE y no invada el ámbito reservado a Ley orgánica; la DA citada es totalmente compatible con las competencias estatales (FJ 15.h).

En efecto, de los múltiples puntos recurridos de la Ley, el TC sólo entiende de uno de ellos –el requisito de la democracia interna– que puede incluirse en el concepto «desarrollo» del derecho fundamental *ex* artículo 81.1 CE.

El TC elude expresamente pronunciarse sobre la cuestión de fondo –a saber, si tal imperativo que la Constitución impone solamente a ciertas modalidades asociativas respeta o no el contenido esencial del derecho de asociación en su vertiente de libertad de organización y funcionamiento internos, es decir si puede extenderse con carácter general a todas las asociaciones sin ánimo de lucro– pero lo que sí dice, es que, de imponer esta condición genérica de democracia interna, ello constituiría un «desarrollo directo» de un elemento esencial para definir la libertad de autoorganización de las asociaciones, y por ello sólo las Cortes Generales, mediante Ley orgánica, podrían hacerlo (FJ 13.b). Por esta razón, se declaran inconstitucionales y nulos el inciso «y se llevarán a cabo con respeto al pluralismo y a los principios democráticos» del número 1 del artículo 2; el número 4 del artículo 2: «La organización y funcionamiento de las Asociaciones será democrático»; el inciso «de acuerdo con el artículo 2.4», y del artículo 12.1.

La cuestión de fondo, como he dicho, dista de quedar zanjada, pues en la actualidad, la tesis de quienes piensan que no es un requisito exigible a todas las asociaciones y que el artículo 22 CE no lo impone, tiene numerosos valedores¹⁷. No obstante, desde el momento en que el TC remite a Ley orgánica este punto, parece aceptar implícitamente que sí que podrá tomarse una determinación de este tipo, con tal de que sea mediante la aprobación de una norma de ese tipo.

De muchas de las materias restantes dice el TC que «al ejercer esta competencia deberá respetar las condiciones básicas dictadas por el Estado *ex* artículo 149.1.1 CE, para asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de asociación».

¿Qué entiende el TC en concreto que son esas «condiciones básicas»? En primer lugar, el concepto legal de asociación. En el FJ 14, en el que el TC agrupa el análisis de aspectos relativos a la actividad de la asociación como sujeto del tráfico jurídico, señala que uno de los aspectos que puede establecer el legislador estatal con base en ese título competencial y que, por tanto, deberá ser respetado por la legislación autonómica, es la formulación del concepto legal de asociación, en sus rasgos esenciales. Hace esta afirmación al hilo del análisis de la corrección del reconocimiento a las personas jurídicas de la titularidad del derecho de asociación, que obra el párrafo b) del artículo 5.2 de la Ley vasca. Como ya ha quedado dicho, el TC no se pronuncia tampoco sobre el fondo de esta cuestión: aunque por una parte recuerda que la jurisprudencia ya ha admitido esta posibilidad (STC 64/1988, *obiter dictum*) y ha reinterpretado el «*varias personas naturales*» del artículo 3 de la Ley de 1964, no deja de advertir algunos de los problemas que se puedan derivar de este reconocimiento. En todo caso, y desde el punto de vista competencial, afirma que, puesto de que lo que se trata es de extender la titularidad y no restringirla –en cuyo caso, sí que sería necesaria Ley orgánica–, basta con una Ley ordinaria –en este caso autonómica– sin perjuicio de que, en su momento el legislador estatal pueda disponer otra cosa cuando configure, con base en el título que le otorga el artículo 149.1.1 CE, el concepto legal de asociación. En todo caso, entiende el TC, que la definición de asociación que contiene el artículo 5.1 de la Ley vasca, «*aunque por su generalidad pudiera hacer pensar que con ella se*

¹⁷ Sobre el estado actual de la doctrina, puede verse una recopilación de las distintas posturas en mi monografía, *Las asociaciones sin ánimo de lucro en el Derecho español* (en prensa).

pretende consagrar un genérico concepto de asociación... se refiere exclusivamente a las asociaciones docentes, culturales, artísticas, benéficas y asistenciales que son de la competencia del País vasco» (FJ 14.b). Parece olvidar el TC, sin embargo, que el artículo 3.1 de la Ley vasca que define el ámbito de aplicación, concluye con la expresión «y similares», que, ciertamente, puede hacer que dicho ámbito –y en consecuencia, el concepto general de asociación– sean prácticamente ilimitados. Pero esto, quizá sea volver al problema de fondo y ahora nos estamos ciñendo a las aplicaciones que la sentencia hace de la competencia estatal en virtud del artículo 149.1.1 CE. Por otra parte, la exigencia de un número mínimo de tres personas para constituir una asociación que impone el artículo 5.1 de la Ley vasca, también respeta las condiciones básicas que pueden deducirse del concepto de asociación utilizado por el legislador estatal, pues nada dice la legislación estatal y el citado número de tres, no puede considerarse excesivo.

En segundo lugar, los efectos de la inscripción de la asociación en el Registro, en relación al nacimiento de la personalidad jurídica, y en particular, el régimen de responsabilidad de las asociaciones por las obligaciones contraídas. En el FJ 14.f), afirma sin ambages que estos aspectos son una de las «condiciones básicas» de las que estamos hablando, no necesariamente atribuidos, por cierto, a la Ley orgánica, como ya dijo en su momento la STC 67/1985 (FFJJ 2 y 5). Dado que los «efectos de la inscripción», que prevé el artículo 9 de la Ley vasca –*«la inscripción registral hace pública la constitución y los Estatutos de las Asociaciones y es garantía tanto para los terceros que con ella se relacionan como para sus propios miembros»*–, no son sino una reproducción del artículo 22 CE: –*«Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad»*–, y no se oponen al artículo 35.1 del Código Civil, que se limita a prever, de modo genérico que la personalidad jurídica de las asociaciones «*empieza desde el instante mismo en que, con arreglo a derecho, hubiesen quedado válidamente constituidas»*–, en tanto las Cortes Generales no precisen lo que crean conveniente, no puede atribuirse ningún tipo de invasión competencial al precepto de la Ley vasca. Lo mismo cabe decir respecto al régimen de responsabilidad, con la diferencia de que, en este caso –y esto no lo advierte el TC– la regulación de la Ley vasca es mucho más innovadora, ya que introduce un sistema muy concreto: en el artículo 11 se dispone que *«la falta de inscripción de una Asociación en el Registro por causa imputable a la misma determinará su responsabilidad y la solidaria de todos sus miembros por las obligaciones contraídas con terceros por cualquiera de los asociados que hubiera manifestado actuar en nombre de la colectividad. En todo caso, esta responsabilidad solidaria se aplicará a los promotores o fundadores de la Asociación y a quienes hubieran entablado cualquier relación jurídica con terceros atribuyéndose la representación de la Asociación»*, y el artículo 17 añade que: *«Las Asociaciones inscritas de conformidad con lo establecido en esta Ley, responden de sus obligaciones con todos sus bienes presentes y futuros»*. No puede negarse que estos artículos suponen una explícita toma de postura en el régimen jurídico de las asociaciones, que «no vulneran ninguna previsión establecida al respecto por el legislador estatal» (FJ 14.f); es decir, de la legislación vigente no cabe inferir un principio contrario al que inspira estos artículos¹⁸. En todo caso, la sentencia deja abierta la puerta a que dicho sistema quede inoperante en caso de que el legislador estatal apruebe una «condición básica» que contenga una regulación diversa.

En tercer lugar, el Estado, desde su título *ex* artículo 149.1.1 CE, también puede regular «condiciones básicas» que definan los aspectos de la capacidad

¹⁸ Para el estudio de este peculiar sistema de responsabilidad puede consultarse MARÍN LÓPEZ, *op. cit.*, y mi monografía, *cit.*

de las personas jurídicas (FJ 9). Entiende la sentencia que tales condiciones se hallan en la actualidad en los artículos 36 y 37 del Código Civil. La labor de la ley ordinaria (en este caso, la autonómica) es la precisión de las facultades que las personas jurídicas pueden asumir. Y esto es lo que hace el artículo 16 de la Ley vasca, que en nada contradice a los preceptos del Código Civil, por lo que no puede considerarse tampoco inconstitucional.

Del mismo modo, el artículo 39 del Código Civil contiene las «condiciones básicas» de la pérdida de la personalidad jurídica de las asociaciones. Por esta razón, ha de entenderse que el artículo 19.1 de la Ley vasca, también impugnado, efectúa un reenvío formal, no recepticio, a la normativa estatal; es decir, a la norma estatal que se encuentre en vigor en cada momento. Añade el precepto otras causas de disolución que no puede considerarse que desborden el campo de la competencia autonómica, pues una de ellas –la disolución por sentencia judicial– es el corolario lógico del artículo 22.4 y otra –la disolución por voluntad de los socios– es consecuencia de la voluntariedad de toda asociación (FJ 14.h).

No se vuelve a hacer referencia a este título competencial en el siguiente fundamento jurídico –el FJ 15– que analiza un grupo de preceptos referidos a las cuestiones más típicas del «régimen jurídico interno», que tienen, en opinión del TC, una relación más remota con la reserva de Ley orgánica y no plantean problemas respecto a las competencias estatales *ex* artículo 149.1 CE, salvo, con la competencia estatal sobre legislación procesal. Materias propias del llamado «régimen jurídico interno», como lo relativo al contenido y modificación de los Estatutos, u otros aspectos relativos a la organización y funcionamiento interno de las asociaciones, que, siempre que se respete la libertad de organización de las asociaciones, no se incluyen en el ámbito propio de la Ley orgánica (FFJJ 15.b y 15.c). El único punto que plantea algún problema y es objeto de un pronunciamiento propio de una sentencia «manipulativa», es lo referente al derecho de todos los socios a participar en los órganos de dirección, de acuerdo con los Estatutos de cada asociación y la presente Ley (art. 13.2). Por la misma razón por la que se considera que la imposición de democracia interna necesitaría de Ley orgánica, el TC afirma que este derecho de participación en ningún modo ha de entenderse en términos de igualdad absoluta entre todos los asociados a la hora de participar en todos y cada uno de los órganos de gobierno, sino que los Estatutos pueden introducir limitaciones o ponderaciones.

Ha de volverse a recordar ahora que la asignación de estas materias, estructura de la asociación, órganos, derechos y deberes de los asociados, etc., al llamado «régimen jurídico interno» y por ende, a la posibilidad de regulación por Ley ordinaria, no es en absoluto pacífica, pues al ser normas que configuran el «ser» de la asociación en el Derecho, resulta duro comprender que puedan quedar al margen de la idea de «desarrollo del derecho fundamental» (punto 3 del Voto particular). Lo que según esta opinión entraría en el concepto «regulación del ejercicio», es lo relativo al modo de constitución de la asociación o el procedimiento concreto de inscripción en el Registro.

8. Hay otras cuestiones que el TC resuelve sin hacer referencia a los títulos estatales antes citados, con un pronunciamiento también del tipo de las sentencias «manipulativas», es decir, declarando que tales artículos no son inconstitucionales si se interpretan según lo establecido en el FJ 14.a) y 14.d), respectivamente. Así, al enunciar el artículo 4.a) de la Ley vasca la normativa aplicable a la constitución e inscripción de las asociaciones sobre las que la Comunidad Autónoma tiene competencias, omite toda referencia a la legislación estatal, pero la omisión de referencia no supone, en modo alguno, exclu-

sión, ya que el «orden de fuentes en un Ordenamiento compuesto es el establecido en el bloque de constitucionalidad» (FJ 14.a). El artículo 5.3 de la Ley permite que la formalización documental del acuerdo asociativo pueda hacerse «en documento público o privado». Aunque no lo diga la Ley, evidentemente habrá de remitirse a los supuestos en que la Ley estatal, con base en la competencia exclusiva que le atribuye el artículo 149.1.8 para la ordenación de los instrumentos públicos, diga que deben constar en documento público o privado.

9. La invasión competencial es, sin embargo, clara, en el caso de aquellos preceptos que introducen especialidades en materias procesales, siendo como es ésta una competencia exclusiva del Estado, según el artículo 149.1.6 CE. Sin ahondar en estas cuestiones, dada la óptica civil de mi comentario, y la rotundidad y claridad, por otra parte, de la sentencia en este punto, ha de decirse, simplemente, que el TC declara inconstitucionales aquellos preceptos que introducen especialidades procesales tales como el número 4 del artículo 8: «*Contra el incumplimiento del plazo prescrito en el número 2, y contra la denegación de inscripción fundada en una causa distinta a la prevista en el número anterior, se podrán ejercer las acciones que sobre protección de los derechos fundamentales de la persona contemplan las leyes*»; o el número 3 del artículo 12: «*Con independencia de eventuales responsabilidades penales, los acuerdos de los órganos de las Asociaciones podrán ser impugnados por cualquier socio, si los estimase contrarios a la Ley o a los Estatutos, ante la jurisdicción civil ordinaria por los trámites del juicio que corresponda en aplicación de la Ley de Enjuiciamiento Civil. La acción caducará a los cuarenta días naturales, contados a partir de aquel en que el demandante hubiera conocido o tenido oportunidad de conocer el contenido del acuerdo impugnado*»; el inciso «*por la autoridad judicial*» del artículo 13.4, referente a los derechos de los socios, y el artículo 21, referente a las cuestiones suscitadas en vía administrativa y jurisdiccional: «*En todas las cuestiones que en vía administrativa se susciten sobre el régimen de Asociaciones será aplicable la Ley de Procedimiento Administrativo y, en su caso, la reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. En todas las demás cuestiones en que no sea parte la Administración, será competente la jurisdicción ordinaria, con aplicación, en su caso, de la Ley reguladora de la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona*».

10. Como se ha ido viendo, la fuerza que, en definitiva, se otorga al EAPV, es mucho mayor de lo que cabría deducir tras la lectura de los FFJJ 3 a 6. Quizá no deba llegarse a decir que la STC coloca «en el centro al Estatuto y en la periferia a la Constitución» (punto 2 del Voto particular), dado que en teoría, existe la amenaza de que el título competencial del artículo 149.1.1 CE despliegue sus efectos y deje sin efecto buena parte de la legislación autonómica; pero dado que esto no tiene muchos visos de producirse y ciertamente, el ámbito del «desarrollo» del derecho fundamental que se reconoce en este caso es muy reducido, el precepto del Estatuto de Autonomía viene a legitimar una regulación muy amplia.

11. Por último, ha de constatar que, sorprendentemente, el TC no alude a un artículo que bien pudiera haber tenido un peso importante en la argumentación: el artículo 149.1.8, relativo a la competencia sobre legislación civil¹⁹. Pero es que también sorprendentemente, la parte recurrente elude este artículo, pues aunque entiende que «el tronco común de la institución civil de la asociación esta incluido en la competencia estatal, regulada en cuanto persona

¹⁹ Sí que lo hace al referirse a los «instrumentos públicos», pero no respecto a la cuestión principal de atribución de competencias al Estado.

jurídica por la legislación civil (capítulo II del título II del Código Civil y la Ley 191/1964, de 24 de diciembre)» (Antecedentes 2.b), en ningún momento lo cita como artículo vulnerado por parte de la Ley vasca.

Sabido es que el derecho de asociación, en el ámbito estatal, es objeto de un tratamiento jurídico complejo, en el sentido de que se encuentra en varios lugares: aparte de en la propia CE, en el Código Civil (arts. 35 a 40), y en la Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964. La opinión hoy dominante sitúa el régimen jurídico general de las personas jurídicas, de las organizaciones que gozan de personalidad jurídica, como algo propio de los Códigos Civiles; así, De Castro expone los condicionamientos que originaron el desplazamiento desde el Derecho público al Derecho civil de la teoría referente a las personas jurídicas²⁰. En esta línea de encuadramiento de la asociación en la disciplina civil, apunta Capilla Roncero que «atribuir personalidad implica dotar de la aptitud de que las organizaciones sociales sean titulares de derechos y deberes, de relaciones jurídicas como si de personas individuales se tratara. Y la definición de las condiciones para ser sujeto del tráfico jurídico privado es competencia de los Códigos Civiles»²¹. Lacruz Berdejo, parte de que, ciertamente la persona jurídica no es un concepto de mero Derecho privado, «sino de Derecho civil en sentido histórico, es decir, del *Derecho*, sin más especificaciones. Pero el civilista, sin necesidad de competir con los especialistas en lo que sea materia de puro Derecho público, no podía ignorar estos conceptos generales cuyo estudio le compete en alguna mayor medida que a los cultivadores de parcelas más modernas. Por otra parte, la intervención de la Administración no implica la reconducción de la materia intervenida al campo del Derecho público, de igual modo que un sistema de tutela administrativa de los menores e incapacitados no arrebataría el estudio de la tutela al Derecho civil, ..., el civilista, hoy ha de hacerse cargo de estos problemas como algo propio, so pena de una división dentro de cada instituto que desarticula argumentos y soluciones»²². Los

²⁰ DE CASTRO Y BRAVO, «Formación y deformación del concepto de persona jurídica», pp. 35 y ss., en *Centenario de la Ley del Notariado*, sección III, vol. 1.º, que actualmente se halla incluido junto con otros artículos del insigne autor sobre el mismo tema en *La persona jurídica*, Ed. Civitas, Madrid, 1991 (reimpresión de la 2.ª ed.). Es la opinión dominante, como digo; no han faltado, a lo largo de estos últimos años, posturas discrepantes: Puig i Ferriol, en PUIG BRUTAU, *Fundamentos de Derecho civil*, I-1, Barcelona, 1979, p. 647, consideraba de dudosa oportunidad pensar que el Derecho civil fuera la disciplina adecuada para estudiar con carácter general la compleja problemática de las personas jurídicas, porque las personas jurídicas reguladas por el Derecho civil, tienen según el autor «... en la práctica, una importancia más bien menguada; y con la circunstancia además de que estas personas jurídicas civiles vienen casi siempre sujetas a un cierto control administrativo, de mayor trascendencia en los tiempos actuales de gran expansión del Derecho Público». Actualmente no mantiene idénticas afirmaciones, aunque con menor rotundidad, sigue en esa línea, cuando dice que la perspectiva del Derecho civil sobre las personas jurídicas «... inevitablemente supondrá dar una visión parcial, de las mismas por cuanto lo referente a las personas jurídicas afecta prácticamente a todas las ramas del ordenamiento jurídico»; *vid.* PUIG I FERRIOL, *Manual de Derecho Civil*, I, Pons, Barcelona, 1995, p. 367.

²¹ Capilla Roncero, en LÓPEZ Y MONTES, coord., *Derecho Civil. Parte General*, Ed. Tirant lo Blanc, Valencia, 1992, p. 465. Además de que como hace ver en la fundamental obra *La persona jurídica: funciones y disfunciones*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 28, «el concepto de la personalidad jurídica ha sido obra fundamentalmente de juristas consagrados al estudio de lo que hoy llamamos Derecho privado...». Lo que ocurre es que como el autor expone más adelante, «... (d)el ulterior desenvolvimiento de la cuestión en el ámbito del Derecho público, por ser cuestión que escapa a la visión iusprivatista, tal cual se desprende de la normativa del Código Civil, que solamente ha de entenderse referida a las llamadas personas jurídicas privadas».

²² LACRUZ BERDEJO en *Elementos de Derecho civil*, I-2, Bosch, Barcelona, 1990, p. 250.

autores que se han ocupado del tema de las asociaciones sin ánimo de lucro, provienen tanto del campo del Derecho privado, como del público, y la mayoría de ellos se han pronunciado abiertamente sobre la *sedes materiae* de esta figura. Lluís i Navas reconoce una concurrencia de normas civiles y administrativas en esta materia porque el Derecho de asociaciones –entendido como conjunto de normas, como Derecho objetivo–, regula una relación civil sometida a policía administrativa²³. En esta etapa preconstitucional de fuerte intervencionismo administrativo en materia de asociaciones, ya había autores como Carpio Mateos, que defendían un tratamiento totalmente civil de la asociación. Independientemente de otras consideraciones del fenómeno asociativo desde los ángulos del Derecho Constitucional o del Administrativo (aspecto de policía de asociaciones, reconocimiento, registros, sanciones, etc.), «el enclave correcto es el Derecho Civil de las personas jurídicas» y más adelante, «la *sedes materiae* de la asociación es indudablemente el Derecho privado o civil». Es más, para este autor, la asociación constituye «un ejemplo de autonomía de los sujetos privados», no solamente en cuanto que el Derecho objetivo deja a su poder y a su elección la facultad de erigir y crear esas personas jurídicas, sino porque, además, les autoriza, todo ello dentro de ciertos límites, para configurar su propio régimen jurídico a través de los Estatutos, verdadera *lex privata* de la asociación»²⁴.

La libertad de asociación proclamada en la Constitución española de 1978 elimina la «autorización administrativa», y disminuye muy considerablemente la llamada «policía administrativa», en el sentido de que entrega en manos de los jueces la posibilidad de suspensión y disolución como medidas sancionatorias; de la interpretación del precepto constitucional se deriva la eliminación de algunas manifestaciones de esa ingerencia estatal como, *v. gr.*, la autorización para recibir donaciones, etc. A causa de esto, el tema, se centra progresivamente más en el ámbito del Derecho civil que en el administrativo. No por ello se desconoce la indudable importancia práctica de todo lo relativo al Registro de Asociaciones, las cuestiones fiscales, e incluso laborales que se relacionan con esta figura. Expuesto de modo simple, el Derecho civil regula el ejercicio real del derecho de asociación, como afirma López-Nieto²⁵, definiendo las personas jurídicas a las que aquél da origen, y regulando su vida interna y las relaciones entre sus miembros.

A los efectos de las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas en materia de asociaciones, afirma De Pablo Contreras que «la genérica atribución de personalidad jurídica a las asociaciones (cfr. art. 35 CC), así como la determinación de la capacidad de obrar de las mismas en cuanto que personas jurídicas (cfr. art. 38 CC), sí que son cuestiones a encuadrar dentro del concepto de “legislación civil” del artículo 149.1.8 de la norma fundamental, puesto que tales cuestiones, tradicionalmente reguladas por el Derecho

²³ Estimo bastante clarificadoras sus palabras relativas a la entonces nueva Ley de Asociaciones: «Por una parte advertimos las (normas) reguladoras del pacto asociativo o de ingreso y de las relaciones derivadas del mismo, es decir, de las relaciones de los socios entre sí y con la sociedad. Este aspecto de la cuestión pertenece a la esfera de la autonomía de la voluntad, y por tanto, estamos ante normas de Derecho privado general, es decir, de Derecho civil. Pero la autorización para constituir la asociación y la policía administrativa de la misma, suponen entrar en la esfera de los actos de imperio. Las normas que lo regulan son de Derecho público y más concretamente administrativo»; *vid.* LLUÍS I NAVAS, *Derecho de asociaciones*, Bosch, Barcelona, 1967, p. 34.

²⁴ CARPIO MATEOS, «El patrimonio de la Asociación y los derechos de los asociados», en *RCDI*, 1972, pp. 767, 770 y 771.

²⁵ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, *La ordenación legal de las asociaciones*, Dykinson, Madrid, 1995, p. 32.

privado, nada tienen que ver con ninguna otra de las materias enumeradas en la lista del artículo 149.1, ni tampoco con las del 148.1»²⁶. Marín López apuntaba este título competencial como posible vía de solución del conflicto, puesto que así parece deducirse de la STC 17/1990, de 7 de febrero, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de aguas canaria, cuando niega que la regulación autonómica de las «entidades de gestión del agua», comporte invasión de las competencias del Estado *ex* artículo 149.1.8 CE, dado que tales entidades son corporaciones de Derecho público y no comunidades de Derecho privado; esto es, parece dar a entender el TC que si fueran de este segundo tipo, el Estado tendría cierta competencia con base en ese título²⁷.

²⁶ DE PABLO CONTRERAS, «Tres competencias del derecho Privado en el artículo 44 del Amejoramiento: asociaciones, fundaciones, y centros de contratación de mercaderías y valores», *RJN*, número 3, 1987, p. 35. Más adelante, y tras un análisis de la cuestión competencial en las Comunidades Autónomas de primer y segundo grado, el autor analiza concretamente el caso de Navarra, para concluir, dadas sus especialidades normativas históricas, que: «Dentro de dicho margen del legislador foral hay que incluir la decisión sobre el número de sujetos necesario para fundar la asociación; los requisitos para su válida constitución –constancia en documento privado o en escritura pública, necesidad o no de la inscripción para adquirir personalidad jurídica, etc.–; los requisitos que hayan de reunir los Estatutos; cuando hayan de ser aprobados éstos por los fundadores y su contenido mínimo...; el régimen de la asociación; su capacidad jurídica; su autonomía patrimonial; sus causas de extinción y el destino que debe darse, en tal caso, a sus bienes, etc.», p. 38.

²⁷ MARÍN LÓPEZ, *op. cit.*, p. 132.