

LUIS A. GÁLVEZ MUÑOZ
y JOSÉ GABRIEL RUIZ GONZÁLEZ
(Universidad de Murcia)

El reparto de competencias en materia asociaciones: situación actual y perspectivas futuras tras las reformas estatutarias*

I. INTRODUCCIÓN

La distribución competencial diseñada por los arts. 148 y 149 de la Constitución española [en adelante, CE] responde a un sistema basado en un doble listado de competencias, al que se añade una cláusula residual que viene a cerrar el sistema, en el que se determinan los supuestos de prevalencia y supletoriedad del Derecho estatal respecto del emanado de los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas. Conforme a tal sistema, el art. 149 CE determina las competencias que corresponden, de modo exclusivo, al Estado y que, en principio, no podrán pertenecer a las Comunidades Autónomas, a menos que se utilice la técnica de las Leyes orgánicas de transferencia y delegación previstas en el art. 150.2 CE. Por su parte, el art. 148.1 CE recoge las materias sobre las que, inicialmente, las Comunidades autónomas podían asumir competencias, si bien, se trataba de una limitación meramente temporal, pues, como señala este artículo en su punto 2, transcurridos cinco años desde la entrada en vigor de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podían ampliar sus competencias mediante la reforma de aquellos, –tal y como ha sucedido– dentro del marco establecido en el art. 149 CE, en cuyo apartado 3 se dice que las competencias no mencionadas expresamente como exclusivas del Estado, podrán ser asumidas por las Comunidades Autónomas, si así lo establecen sus propios Estatutos. La Constitución diseña, de este modo, un modelo abierto y flexible de reparto competencial, basado en la voluntariedad en la asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas, que tienen como límite las materias o facultades que el art. 149 reserva al Estado.¹

* Este artículo también será objeto de publicación en el soporte electrónico *Revista General de Derecho Constitucional* n° 3 (2007), disponible on-line en www.iustel.com.

¹ Sobre esta cuestión, vid. Carles Viver i Pi-Sunyer: *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel Derecho, Barcelona, 1989, pp. 13 y ss.

Sin embargo, conforme a este sistema de reparto, ninguno de los dos artículos referidos realiza atribución alguna en materia de asociaciones. Por ello, en aplicación de lo dispuesto en el art. 149.3 CE, algunas Comunidades Autónomas han asumido, a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, unas competencias diferentes en esta materia.

Ciertamente, la determinación del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de asociaciones resulta un cometido complejo, y no sólo por la heterogeneidad en la distribución de las competencias a la que nos hemos referido y que más adelante analizaremos. Influyen también otros factores normativos, como la prolongada ausencia de un desarrollo del derecho fundamental de asociación hasta la promulgación de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación [en adelante, LODA],² la temprana regulación del régimen jurídico de las asociaciones por algunas Comunidades Autónomas,³ la pluralidad de títulos de competencia estatal concurrentes en la materia, una jurisprudencia constitucional escasa y vacilante en este ámbito y una doctrina nada pacífica en ciertos puntos capitales.⁴

Clarificar este reparto es el objetivo del presente trabajo. Se trata de definir el modelo de distribución competencial en materia de asociaciones, conforme al bloque de la constitucionalidad, de saber cuál es el ámbito material reservado al Estado en la materia y de determinar las competencias que, sobre la misma, se han atribuido las diferentes Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Antes de entrar en materia, conviene no obstante señalar que el tema que tratamos se encuentra jurídicamente en movimiento. No podemos obviar que los procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía que se están operando en los últimos tiempos inciden, especialmente, en el reparto de diversas competencias entre el Estado y las respectivas Comunidades Autónomas, y que entre ellas se encuentra la materia asociativa.

Esta circunstancia hace necesario analizar las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía, así como las diversas propuestas de reforma estatutaria en tramitación, para definir sus efectos sobre el sistema de reparto competencial y determinar las perspectivas de futuro del mismo. La actualidad normativa y sus previsibles cambios será, por tanto, tenida en cuenta en todo momento.

² La Ley orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, ha venido a derogar la hasta entonces vigente Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de asociaciones, norma preconstitucional contraria, en muchos de sus enunciados, al espíritu que inspiraba el art. 22 CE.

³ Hasta la promulgación de la Ley Orgánica 1/2002, sólo fueron las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Cataluña las que regularon, en ejercicio de sus competencias exclusivas, la materia de asociaciones (Ley 3/1988, de 12 de febrero y Ley 7/1997, de 18 de junio, respectivamente). Con posterioridad lo hizo la Comunidad Autónoma de Canarias, a través de la Ley de Canarias 4/2003, de 28 de febrero, de Asociaciones de Canarias.

⁴ Vid. Manuel Á. Rodríguez Portugués: «Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de asociaciones», *Revista Andaluza de Administración Pública* n° 51 (2003), p. 254.

2. LAS COMPETENCIAS ESTATALES EN MATERIA DE ASOCIACIONES

El papel del Estado en materia de asociaciones viene determinado por diferentes vías. La primera de ellas es la del desarrollo del derecho fundamental de asociación, pero le siguen otras como la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en derechos y obligaciones, la legislación civil, los registros públicos, la legislación procesal y otras que examinaremos seguidamente.

2.1 El desarrollo del derecho fundamental de asociación

El nacimiento y el posterior desenvolvimiento social de las asociaciones presuponen la existencia de un derecho público subjetivo: el derecho fundamental de asociación, proclamado en el art. 22 CE e incluido sistemáticamente entre los derechos fundamentales y libertades públicas a los que se otorga el nivel de protección más intenso. Es, por tanto, uno de los llamados derechos fundamentales en sentido estricto.

Este derecho goza, en primer lugar, de las garantías normativas ordinarias de vinculación directa de los poderes públicos, de respeto del contenido esencial y de reserva de ley, previstas en el art. 53.1 CE para todos los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II del Título I. Y goza, en segundo lugar, y de acuerdo con el art. 81.1 CE, de la garantía reforzada de la regulación por ley orgánica, propia de «los derechos fundamentales y de las libertades públicas» o derechos fundamentales en sentido estricto.

La CE, como es sabido, vino a innovar el sistema de fuentes del Derecho introduciendo la figura de la ley orgánica, reservada para la regulación de determinadas cuestiones que constitucionalmente se entienden especialmente relevantes, entre las cuales se encuentra el desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas (art. 81.2 CE), precisando de un procedimiento agravado de aprobación, al exigirse mayoría absoluta del Congreso de los Diputados en una votación final sobre el conjunto del proyecto (art. 81.1 CE). En ese sentido, la STC 173/1998, de 23 de julio, en su fto. jco. 7º, estableció que la reserva de ley orgánica tiene como función fijar un procedimiento legislativo que exige el respaldo de una mayoría cualificada para el desarrollo normativo inmediato de la Constitución 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.

Esto supone otorgar un relevante papel al Estado en materia de asociaciones. La proclamación del derecho de asociación como derecho fundamental en el art. 22 CE hace necesaria la intervención del Estado en la materia, al precisar, como hemos visto, de ley orgánica para desarrollar tal derecho.

Sin embargo, hay que tener en cuenta, como establece el fto. jco. 7º de la STC 173/1998, de 23 de julio, que la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE no contiene en modo alguno, ningún título competencial habilitante en favor del Estado. Así lo señaló, entre otras, la STC 137/1986, de 6 de noviembre, destacando, en su fto. jco. 3.8, que en este punto rige el «criterio general de que, en el Estado de autonomías territoriales, las normas entronizadoras de reservas a determinadas fuentes no son, sólo por ello, atributivas de competencia a un cierto ente (STC 37/1981, de 16 noviembre, fto. jco. 2º)».

Ahora bien: si es cierto que la reserva de ley orgánica no supone atribución de ningún título competencial, también hay que tener presente que tan sólo el Estado puede dictar esta forma de leyes en desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas. Y esto supone, necesariamente, que las Comunidades Autónomas al ejercer sus competencias deben respetar el contenido de las mismas, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad por vulneración del art. 81.1 CE.

Por lo tanto, lo esencial en la cuestión que nos ocupa es delimitar el alcance material de la reserva de ley orgánica y determinar en qué medida esta delimitación debe hacerse o no a partir del sistema de distribución de competencias. Dicho de otro modo, al no constituir el art. 81.1 CE título competencial habilitante en favor del Estado, se trataría de establecer si su contenido debe reconducirse al de las competencias que el art. 149.1 y 3 CE reservan al mismo, o entender que, dicho precepto constitucional, atribuye al Estado facultades específicas y, en este caso, en relación con los arts. 149.1.1 y 139, le habilita no sólo para desarrollar el derecho de asociación, sino también para establecer un régimen jurídico común a todas las asociaciones.

La STC 132/1989, de 16 de agosto, en su fto. jco. 16, que se refiere precisamente al derecho de asociación, dio respuesta a la primera cuestión. Fijó de forma genérica el alcance material de la ley orgánica al afirmar que lo que está constitucionalmente reservado a dicho tipo de norma 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». ⁵ Por ello, como ha señalado el propio TC en la Sentencia 173/1998, de 23 de julio, en su fto. jco. 7º, se puede decir que el Tribunal Constitucional

«ha calificado la Ley Orgánica como legislación extraordinaria o “excepcional” (SSTC 76/1983; 160/1987, fto. jco. 2, entre otras), en la medida en que tiene una función de garantía adicional que 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 [...]»

⁵ Esta doble referencia a «aspectos esenciales» y al «establecimiento de restricciones o límites» se halla también, entre otras, en las SSTC 88/1995, de 6 de junio (fto. jco. 4º), 101/1991, de 13 de mayo (fto. jco. 2º) y 133/2006, de 27 de abril (fto. jco. 2º).

La segunda cuestión, es decir, la relativa a la fijación del ámbito de la reserva de ley orgánica en función o no de los títulos competenciales atribuidos al Estado por el art. 149.1 y 3 CE, también ha sido tratada por el Tribunal Constitucional en la referida STC 173/1998, de 23 de julio. El Alto Tribunal ha dicho, de un lado, que el ámbito de la reserva de ley orgánica no se extiende a la totalidad de competencias atribuidas al Estado y, de otro, que en aplicación de un elemental criterio de interpretación sistemática, la fijación de la reserva de ley orgánica debe considerar el contenido de los preceptos del llamado bloque de la constitucionalidad que distribuyen las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que, como bien dice la STC 137/1986, de 6 de noviembre,

«[...] ni la unidad de la Constitución 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.»

La ley orgánica debe limitarse, por consiguiente, a la regulación de los *aspectos esenciales*, al 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, dependiendo de las normas de distribución de competencias aplicable al sector concreto donde se concreta el derecho fundamental. El TC realiza, de este modo, la importante distinción entre la «la regulación del derecho de asociación» y «el régimen jurídico de las asociaciones».⁶

El Tribunal Constitucional hace también un esfuerzo de concreción. En el fto. jco. 8º de la STC 173/1998, de 23 de julio, singulariza algunos de esos aspectos esenciales a regular por ley orgánica, afirmando que:

«... la regulación de “los elementos esenciales de la definición” del derecho de asociación o, en otras palabras, la delimitación de “los aspectos esenciales del contenido del derecho” en lo tocante a la titularidad, a las facultades elementales que lo integran en sus varias vertientes (STC 101/1991, fto. jco. 2º), al alcance del mismo en las relaciones *inter privados*, a las garantías fundamentales necesarias para preservarlo frente a las injerencias de los poderes públicos y, muy especialmente, dada su naturaleza de derecho de libertad, corresponde en exclusiva al legislador orgánico la precisión de los límites que, en atención a otros derechos y libertades constitucionalmente reconocidos y respetando siempre el contenido esencial, puedan establecerse para determinar las asociaciones constitucionalmente proscritas —es decir, las ilegales, secretas y de carácter paramilitar—, así como los límites con relación al derecho de asociarse de determinados grupos de personas —militares, jueces, etc.—, o en relación a la libertad de no asociarse.»

⁶ STC 173/1998, de 23 de julio, ftos. jcos. 7º y 13º.

En consecuencia, a la vista de las indicaciones que se contienen en la STC 173/1998, de 23 de julio,⁷ los aspectos que, en relación con el derecho fundamental de asociación, deben ser regulados por ley orgánica son los siguientes:⁸

- 1.– La titularidad del derecho.
- 2.– Las facultades elementales que integran su contenido.
- 3.– Las garantías fundamentales para preservarlos frente a la injerencia de los poderes públicos.
- y 4.– Los límites respecto de otros derechos y libertades constitucionalmente reconocidos.

Los preceptos que definan tales elementos serán directamente aplicables en todo el territorio nacional y a toda clase de asociaciones, con independencia del reparto competencial entre el Estado y las diferentes Comunidades Autónomas, al constituir desarrollo directo del derecho fundamental de asociación proclamado en el art. 22 CE.

2.2 Competencias del Estado sobre el «régimen jurídico de las asociaciones», en virtud del artículo 149.1.1º CE

Siguiendo la doctrina fijada por la STC 173/1998, de 23 de julio, tal y como hemos concluido anteriormente, resulta obvio que el Estado goza de competencia exclusiva en aquellos aspectos que constituyen los *aspectos esenciales* del derecho de asociación –lo que el TC denomina «regulación del derecho de asociación»–, que debe considerarse reservado a la ley orgánica *ex art 81.1 CE*. Sin embargo, el problema que ahora se suscita es el de determinar la competencia del Estado para regular aspectos relativos al «régimen jurídico de las asociaciones», en virtud de lo establecido en el art. 149.1.1º CE, incluso en aquellas Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en materia de asociaciones.

Recordemos el tenor literal del precepto. El art. 149.1.1º CE establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre «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».

No cabe duda, por consiguiente, que el derecho de asociación queda dentro del ámbito de aplicación de esta norma. De este modo, la CE habilita al Estado para establecer unas «condiciones básicas», es decir, las facultades elementales y

⁷ Esta doctrina ha sido reiterada en la STC 133/2006, de 27 de abril, en cuyo fto. Jco. 2º se recuerda sucintamente el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias en materia de asociaciones.

⁸ Vid. Enrique Lucas Murillo de la Cueva: *Igualdad y autonomía: las competencias sobre asociaciones en la jurisprudencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1999, pp. 46 y ss.

los límites esenciales en aquello que sea necesario para asegurar una igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho de asociación.

De esta manera, como se destaca en la STC 135/2006, de 27 de abril, reiterando la síntesis que, sobre el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias en materia de asociaciones realiza la STC 133/2006, de 27 de abril, entendemos que, por su conexión con el derecho de asociación y por su carácter de «requisitos mínimos indispensables» que posibilitan su ejercicio, el legislador estatal podrá considerar «condiciones básicas» *ex art. 149.1.1 CE*, tanto lo que podríamos denominar la definición del concepto legal de asociación, como aquellos aspectos concretos de lo que se ha 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.⁹

Ahora bien, estos elementos integrantes de esas condiciones básicas precisas para asegurar la igualdad en el ejercicio del derecho (lo que, utilizando la terminología del TC, denominamos «régimen jurídico de las asociaciones») no se confunden con el ámbito material reservado a ley orgánica (lo que el TC denomina «regulación del derecho de asociación»). Si bien, se encuentran directamente vinculados por la definición de los elementos esenciales del derecho, no tienen que coincidir necesariamente en sus términos con la ley orgánica.

2.3 La competencia estatal sobre legislación civil

El punto de partida de este título competencial es el art. 149.1.8° CE. En él se atribuye al Estado competencia exclusiva sobre «legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan».

Durante largo tiempo ha existido un amplio debate en la doctrina acerca de lo que debe entenderse, a estos efectos, por «legislación civil» y, por consiguiente, en qué se concreta la competencia del Estado en esta materia en virtud de ese

⁹ De forma similar, en relación con el derecho de fundación, recogido en el art. 34 CE, y cuyo título competencial tampoco ha sido atribuido expresamente al Estado y ha sido asumido como exclusivo por algunas Comunidades Autónomas, la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, siguiendo la línea ya marcada por la norma anterior, la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, establece, en su Disposición Final 1ª, que son de aplicación en todo el Estado, al amparo del art. 149.1.1° CE, los preceptos de la Ley referidos al concepto de fundación, fines y beneficiarios de la actividad fundacional, lo relativo al momento y forma de adquisición de la personalidad jurídica por las fundaciones, modalidades genéricas y forma de constitución, previsión del Patronato como órgano de gobierno, finalidades a que se ciñen las facultades del Protectorado y, por último, las causas de extinción de la fundación.

título competencial. Sin entrar con profundidad en esta controversia doctrinal,¹⁰ cabe decir que, mientras que para un sector la materia de asociaciones sería una especificidad dentro de la legislación civil, al entender la asociación como una persona jurídico-privada regulada por las leyes civiles; otra corriente doctrinal, considerando tanto la finalidad pública que persiguen estas entidades como el carácter jurídico-público que el art. 22 CE otorga a las asociaciones, entiende que esta materia debe quedar fuera del ámbito del Derecho privado.

Tampoco la jurisprudencia constitucional ha sido pacífica a este respecto. En un primer momento el Tribunal Constitucional, mediante la STC 71/1982, de 30 de noviembre, puso reparos a la intervención de normas autonómicas en el derecho de la contratación y en el régimen de la responsabilidad contractual, al amparo del ejercicio de las competencias de defensa de los consumidores y usuarios. Entendía que las normas de Comunidades Autónomas sin competencias en Derecho civil no podían regular cuestiones que supusieran menoscabo o desplazamiento de las situaciones ordinarias de Derecho privado, salvo que de tal regulación surjan sólo pretensiones frente a los poderes públicos, y no frente a otros particulares, aún cuando la materia que se trate de regular sea competencia de tales Comunidades Autónomas.¹¹

La doctrina emanada de ésta y otras sentencias posteriores del Tribunal Constitucional¹² ha llevado a algunos autores a equiparar, casi en su totalidad, el concepto de «legislación civil», al que se refiere el art. 149.1.8 CE, con la disciplina del Derecho civil, incluyendo la materia asociativa, por ende, entre las competencias reservadas al Estado.¹³ Ahora bien, todo ello en el entendimiento de que tal competencia no afectaría a todo el régimen jurídico de las asociaciones, sino sólo a aquellos aspectos de dicho régimen que se refieran al concepto de asociación, a los elementos que integran el acto constitutivo de una asociación,¹⁴ a los requisitos de capacidad jurídica para la constitución de una asociación, a la adquisición de la personalidad jurídica, a las normas reguladoras de su patrimonio, a las causas de extinción de la asociación o al destino del patrimonio remanente.¹⁵

¹⁰ Para un análisis riguroso de las diferentes posiciones doctrinales sobre el alcance de la competencia exclusiva atribuida al Estado sobre legislación civil, al amparo del art. 149.1.8 CE, *vid.* Manuel A. Rodríguez Portugués: «Las competencias...», *cit.*, pp. 272 y ss.

¹¹ En este sentido *vid.* Pedro de Pablo Contreras: «La legislación civil y la competencia autonómica en materia de asociaciones (A propósito de la STC 173/1998, de 23 de julio)», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Vol. I, Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 1831-1844.

¹² STC 37/1987.

¹³ *Vid.* Javier Salas Hernández: «Artículo 20», en *Comentarios a la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios*, Civitas, Madrid, 1992, pp. 512 y ss.

¹⁴ Sin embargo, el TC entiende que dicho acto de constitución, con sus requisitos de consentimiento, objeto, causa y forma, no es equiparable al contrato de sociedad, sino que es algo más amplio, al suponer el ejercicio de un derecho de libertad. Ello impediría, por ejemplo, que pudiera aplicársele la doctrina civil de la causa del contrato. *Vid.* fto. jco. 9º de la STC 5/1996, de 16 de enero.

¹⁵ Esta argumentación ha sido también aplicada, en términos semejantes, respecto del derecho de fundación para defender la tesis de la existencia de competencia estatal en esta materia, al constituirse las fundaciones como personas jurídico-privadas y, por lo tanto, insertas

Frente a estas posiciones jurisprudenciales defensoras de la inclusión de la materia asociativa entre las competencias reservadas al Estado, *ex art. 149.1.8 CE*, se ha impuesto en la jurisprudencia constitucional una concepción más restringida del alcance de las competencias sobre «legislación civil» del Estado, en la convicción de que el fin de interés general, que constituye la esencia de las asociaciones, justifica una intervención del Derecho público en su desenvolvimiento, pese a ser personas jurídico-privadas. En efecto, la STC 173/1998, de 23 de julio, entre los preceptos constitucionales que cita en su fto. jco. 6º y que van a servirle de base para analizar la competencia estatal en materia de asociaciones, cita los arts. 81.1, 139.1, 149.1.1º y 149.1.6º CE, omitiendo completamente el art. 149.1.8º.

Siguiendo a Murillo de la Cueva, lo que ha sucedido es que la STC 173/1988 le ha dado preferencia al art. 149.1.1º CE, al objeto de garantizar que el Estado asegure «unas condiciones básicas que garanticen la igualdad» en el ejercicio del derecho fundamental de asociación, aunque para ello utilice instituciones de Derecho civil. Lo que realmente importa es esa garantía de igualdad, con independencia de que para alcanzarla se utilicen normas civiles, administrativas o mixtas.¹⁶

2.4 Las competencias estatales sobre registros públicos

El art. 149.1.8º CE establece que el Estado también tiene competencia exclusiva sobre «ordenación de los registros [...] públicos». Esta reserva estatal requiere determinar su alcance respecto del ámbito de las asociaciones, ya que la inscripción registral es un requisito que tradicionalmente se ha exigido a estas entidades,¹⁷ habiéndose generado, incluso, un amplio debate doctrinal acerca de los efectos de la inscripción a la que se refiere el art. 22.3 CE al proclamar que «las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad».

Es por ello de capital importancia determinar si el registro al que se refiere el art. 22.3 CE forma parte de los «registros públicos» que menciona el art. 149.1.8º, ya que, en tal caso, quedaría vedada a las Comunidades Autónomas la posibilidad de llevar cualquier registro de asociaciones.

en el ámbito de la legislación civil. Esta línea fue mantenida por Eduardo García de Enterría: «Constitución, fundaciones y sociedad civil», *Revista de Administración Pública* nº 122 (1990), pp. 252 y 253.

¹⁶ Vid. Enrique Lucas Murillo de la Cueva: *Igualdad y autonomía...*, cit., p. 146.

¹⁷ La propia Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887 establecía, en su art. 7, la exigencia de que las asociaciones se inscribieran en el registro de asociaciones de su respectiva provincia, en atención a su domicilio o lugar donde radicase su establecimiento.

La doctrina ha venido distinguiendo dos grandes categorías de Registros públicos,¹⁸ no sin que se hayan planteado objeciones a tal separación.¹⁹ Así, de un lado estarían los «Registros administrativos», destinados a dotar de información a la administración, mientras que de otro, encontraríamos los denominados «Registros jurídicos», dirigidos a dotar de certidumbre a las relaciones jurídicas de los particulares.

Esta distinción ha servido al Tribunal Constitucional para diferenciar los ámbitos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas, según se trate de «Registros de carácter meramente administrativo» o de «Registros que afectan a las relaciones jurídico-privadas». En este sentido, la STC 71/1983, de 29 de julio, vino a señalar que los registros a los que se refiere el art. 149.1.8° CE son los relativos a las materias de Derecho privado.²⁰

Pues bien, partiendo de esa línea jurisprudencial, la STC 157/1985, de 15 de diciembre, vino a considerar que son de competencia autonómica los Registros de naturaleza administrativa que no afecten a las relaciones *inter privatos*, siempre que, además, les corresponda la competencia material objeto del registro.

De este modo, una vez ha sido asumida la competencia ejecutiva en materia de asociaciones por las Comunidades Autónomas, la gestión de los registros que se establezcan para la inscripción de la asociaciones cuya actuación se desarrolle, principalmente, en ese ámbito territorial, corresponderá a las Comunidades Autónomas, sin que tal competencia se vea afectada por lo dispuesto en el art. 149.1.8° CE.

2.5 Otros títulos competenciales que podrían incidir en la competencia en materia de asociaciones

La determinación del alcance de una competencia autonómica, requiere tener en cuenta que 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

¹⁸ Entre otros, *vid.* Juan A., Leyva de Leyva: «Planteamiento general de los registros públicos y su distinción entre registros administrativos y jurídicos», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* n° 65 (1989), pp. 75 y ss.

¹⁹ En este sentido, Jesús González Pérez: *Derecho de Asociación. Comentarios a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo*, Civitas, Madrid, 2002, p. 331, quien entiende que es de dudoso fundamento la división entre Registros administrativos y Registros jurídicos, basada en una naturaleza diferente, administrativa o no, de los mismos. Ello no le impide reconocer que los Registros Administrativos, a diferencia de los Registros Jurídicos, no producen oponibilidad ni afectan materialmente a los datos publicados, al ser su finalidad primordial dotar de información a la Administración, aunque, en ocasiones puedan ser también consultados por los particulares.

²⁰ En esta misma dirección doctrinal, la STC 157/1985, de 15 de diciembre, vuelve a mantener el criterio de que la competencia recogida en el art. 149.1.8° CE está referida a los Registros Públicos de Derecho Privado *exclusivamente*, sin que sea posible extenderla analógicamente a otros supuestos.

atribuido a la Comunidad Autónoma. Es por ello que se hace preciso analizar otras competencias atribuidas al Estado por la CE y que, de algún modo, podrían tener incidencia en el derecho de asociación y en su ejercicio.

En primer lugar, debemos contemplar la legislación procesal. Así, conforme a lo dispuesto en el art. 149.1.6° CE, el Estado tiene competencia exclusiva sobre legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del Derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas, atribución que responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales.²¹

Por ello, el Tribunal Constitucional ha venido manteniendo, desde la STC 71/1982, de 30 de noviembre, que anuló el artículo de una ley vasca que regulaba la legitimación de las asociaciones de consumidores para ejercitar acciones judiciales, que la legislación procesal es una cuestión de competencia estatal. Esto viene a suponer, en lo que a nuestro estudio se refiere, que se dota al Estado de la potestad precisa para regular los aspectos jurisdiccionales relativos a la defensa y tutela del derecho de asociación.

De otro lado, ha de considerarse, igualmente, la influencia que en materia de asociaciones podría tener lo dispuesto en el art. 149.1.14° CE, al atribuir al Estado competencia exclusiva sobre la Hacienda general, especialmente en lo referente a la actividad de fomento que pudiera realizarse mediante instrumentos fiscales a favor de las asociaciones. En este sentido, entendemos con González Pérez que, del mismo modo que se han reconocido ciertas competencias a Comunidades Autónomas que carecían de las mismas con carácter exclusivo en materia asociativa, para regular asociaciones cuyos fines y actividades coincida con materias sobre las que sí tengan atribuida competencia, igualmente el Estado podrá hacerlo cuando concurra, *mutatis mutandis*, el mismo supuesto.²²

Para finalizar, resta determinar el papel que en este campo pueden tener otros principios constitucionales que, sin ser fuente de atribución de competencias a favor del Estado, sí influyen en el derecho de asociación y la regulación de su ejercicio. En concreto, nos estamos refiriendo a lo establecido en el art. 139.1 CE, conforme al cual, «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado».

En relación con este precepto, el Tribunal Constitucional ha entendido que no estamos ante un auténtico título competencial a favor del Estado, sino ante un principio que ha de guiar el ejercicio de competencias, tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas, en la búsqueda de una igualdad de trato para todos los ciudadanos, con independencia de su lugar de residencia, sin que ello impida diferencias que tengan *justificación razonable y objetiva* conforme a la CE. Este principio guarda una directa relación con la exigencia derivada del art. 149.1.1° CE de una misma regulación de las posiciones subjetivas fundamentales en

²¹ STC 146/1996, de 19 de septiembre, fto. jco. 6°, que cita las SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, fto. jco. 20°; 83/1986, de 26 de junio, fto. jco. 2° y 123/1988, de 23 de junio, fto. jco. 3°.

²² Vid. Jesús González Pérez: *Derecho de Asociación...*, cit., p. 496.

todo el territorio del Estado, extendiendo su ámbito de aplicación a la noción de derechos y deberes constitucionales, concepto éste más lato que el de derechos fundamentales.²³

2.6 Efectos de la cláusula residual y de la regla de suplencia del artículo 149.3 CE en materia de asociaciones

El art. 149.3 CE contiene dos cláusulas a considerar respecto a la determinación del ámbito competencial en materia de asociaciones: de una parte, la llamada «cláusula residual», al atribuir al Estado las competencias no asumidas por las Comunidades Autónomas y, de otra, la denominada «regla de suplencia», haciendo al derecho estatal supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

Y ello lo hace la Constitución tras recoger en el inicio del art. 149 el principio dispositivo. Conviene recordar el tenor literal del precepto a los efectos de una mayor claridad expositiva. Dice así:

«Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no este atribuido a la exclusiva competencia de estas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas».

La interpretación de la cláusula de suplencia ha sido objeto de una significativa evolución por la jurisprudencia constitucional.²⁴ En el momento actual, la doctrina del Tribunal Constitucional –que se encuentra asentada en las SSTC 118/1996, de 27 de junio y 61/1997, de 20 de marzo– viene a significar que esta norma se encuentra dirigida al aplicador del Derecho, para los casos de laguna jurídica, pero en ningún caso supone un *título competencial universal* a favor del Estado, de tal suerte que le permitiera dictar normas de carácter supletorio respecto de materias que hayan sido asumidas por todas las Comunidades Autónomas con carácter de exclusivas, sin perjuicio de que tales normas pudieran dictarse en ejercicio de otro título competencial estatal propio, bien por ser uno de los contenidos en el art. 149.1.1º CE, o bien por tratarse de materia atribuida en virtud de la *cláusula residual* del art. 149.1.3º CE.²⁵

²³ Vid. Enrique Lucas Murillo De La Cueva: *Igualdad y autonomía...*, cit. p. 267.

²⁴ Sobre la doctrina constitucional en relación con la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE son decisivas las SSTC 118/1996, de 27 de junio, sobre la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, y la 61/1997, de 20 de marzo, sobre la Ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo y el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, sobre régimen del suelo y ordenación urbana.

²⁵ Para un análisis de la nueva interpretación del art. 149.1.3º, vid. Eduardo García de Enterría: «La Sentencia constitucional 118/1996, de 27 de junio, sobre la Ley de Ordenación de

Como bien sabemos, la heterogeneidad en el reparto competencial es la nota dominante en el ámbito de las asociaciones, no disfrutando todas las Comunidades Autónomas de las mismas competencias al respecto. Así pues, tan sólo algunas de ellas tienen competencias legislativas, por lo que respecto de las demás Comunidades Autónomas opera la cláusula residual; es decir, al carecer de competencia en materia de asociaciones, es el Estado el competente para legislar en ese ámbito, siendo tales normas de aplicación directa a todas las asociaciones de carácter autonómico que actúen en esas Comunidades Autónomas.

Una vez admitida la competencia del legislador estatal para dictar normas plenamente constitucionales y válidas para las Comunidades Autónomas en virtud de la *cláusula residual*, nada impide, como hemos adelantado, que tales normas, en virtud de la llamada *cláusula de suplencia*, pudieran ser aplicadas de manera supletoria, para los casos de laguna jurídica, en aquellas Comunidades Autónomas con competencias legislativas sobre la materia, en relación con las asociaciones de ámbito autonómico, entendiendo por tales, las que desarrollen principalmente sus funciones en los territorios de las correspondientes Comunidades Autónomas. No obstante, será la Administración autonómica, como aplicadora del Derecho, la que decida la eficacia supletoria de dichas normas para su territorio.²⁶

3. COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN MATERIA DE ASOCIACIONES

En el modelo de reparto competencial diseñado por la CE a través de los arts. 148 y 149, ni el derecho de asociación ni la regulación de las asociaciones constituidas como consecuencia de su ejercicio, son competencias atribuidas al Estado por la CE. Es por ello que, como ya adelantamos, las Comunidades Autónomas pueden, de conformidad con el principio dispositivo (art. 149.3 CE), asumir competencias en la materia.

En aplicación de este principio, ciertas Comunidades Autónomas han recogido como exclusiva tal competencia sobre todas o algunas clases de asociaciones, en la medida en que desarrollen sus funciones principalmente dentro del ámbito territorial autonómico, mientras que otras, por el contrario, sólo asumen competencias autonómicas al nivel de ejecución de la legislación estatal. De otro lado, los procesos de reforma estatutaria están incidiendo en esta materia, por lo que se hace preciso valorar su incidencia sobre el vigente de reparto competencial previo a los mismos. De todo ello nos ocupamos a continuación.

los transportes terrestres y sus implicaciones de futuro», *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 55 (1999), pp. 259 y ss.

²⁶ En este sentido, Jesús González Pérez: *Derecho de Asociación...*, cit., pp. 498 y 499; y Manuel A. Rodríguez Portugués: «Las competencias...», cit., pp. 284 a 287.

3.1 La diversidad competencial entre las Comunidades Autónomas en materia de asociaciones

El hecho de que, como ya hemos dicho, la Constitución de 1978 no atribuyera la competencia en materia de asociaciones ni al Estado ni a las Comunidades Autónomas, posibilitó la aparición de un modelo caracterizado por la heterogeneidad en la asunción competencial de esta materia por parte de las Comunidades Autónomas, conforme a lo preceptuado en el art. 149.3 CE. Tal diversidad, como señaló la STC 133/2006, de 27 de abril, en su fto. jco., 2º generó un modelo dual de distribución competencial, en función de su alcance para la regulación del régimen jurídico de las asociaciones.

Así, con carácter previo a la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Islas Baleares y Andalucía, las diferentes Comunidades Autónomas, en atención a las competencias de las que disponían en materia de asociaciones, se podían clasificar en dos grupos:

- El primer grupo estaba integrado por las Comunidades Autónomas que asumieron competencias exclusivas en la materia. En concreto, así se recogió en los Estatutos de Autonomía de Andalucía (art. 13.25), Canarias (art. 30.7), la Comunidad Valenciana (art. 31.23), Cataluña (art. 9.24), País Vasco (art. 10.13) y Navarra (art. 44.19), las cuales se atribuyeron competencia «exclusiva» sobre las asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares, siempre que desarrollaran sus funciones principalmente en sus respectivos territorios.
- El segundo grupo de Comunidades Autónomas, en atención al alcance de la competencia asumida en materia asociativa, estaba integrado por aquéllas que, conforme a sus respectivos Estatutos de Autonomía, asumieron sólo la función ejecutiva respecto de la regulación del régimen jurídico de las asociaciones que desempeñaran sus funciones principalmente en el ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma. Las facultades de estas Comunidades Autónomas no sólo no alcanzarían la potestad legislativa, sino que en el plano ejecutivo no irían más allá de la facultad de dictar reglamentos de organización.²⁷ Así, los artículos 12.2 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, 11.1.13 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, 12.1.1 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, 39.1.11 del Estatuto de Autonomía de Aragón, 39.2 del Estatuto de Autonomía de

²⁷ En esta línea doctrinal se alinea Jiménez Asensio, al señalar que dentro del concepto de ejecución se incluye una genérica potestad de administración, unas facultades instrumentales a la competencia, así como una potestad de autoorganización de los servicios, necesaria para el correcto ejercicio de esas competencias. Más difícil sería el reconocimiento de una potestad reglamentaria para desarrollar la normativa estatal. Vid. Rafael Jiménez Asensio: «Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado (El reparto funcional legislación/ejecución entre el Estado y las Comunidades Autónomas)», *Revista Vasca de Administración Pública* nº 36-II (1993), pp. 148 y ss.

Castilla-La Mancha, 9.2 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, 28.1.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, 36.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, 12.5 del Estatuto de Autonomía de Islas Baleares y el 4 de la Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, de Transferencia de Competencias a la Comunidad Autónoma Gallega, atribuyen a estas Comunidades Autónomas, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en esta materia.

Podemos decir que, hasta el inicio del proceso de reforma de diferentes Estatutos de Autonomía, si bien nos encontrábamos ante un sistema dual de reparto competencial, dentro de cada grupo las competencias, en materia de asociaciones, eran similares.

La situación, sin embargo, va a cambiar con el proceso de reforma estatutaria llevado a efecto por algunas Comunidades Autónomas. Así, tras la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Islas Baleares y Andalucía, el modelo de reparto –dual y homogéneo en cada grupo– se ha visto alterado. Ello se ha debido a que algunas Comunidades Autónomas han asumido competencias plenas sobre ciertas modalidades asociativas, mientras que otras, por el contrario, han extendido la exclusividad a la regulación del régimen jurídico de todas las asociaciones que desarrollen sus funciones con carácter principal en su territorio. De este modo, dentro del grupo de Comunidades Autónomas con competencias exclusivas en la materia, hemos de distinguir ahora dos subgrupos, en atención a la extensión material de la exclusividad:

- De un lado, podemos hablar del *modelo de competencia exclusiva limitada* o *modelo valenciano*, que supone la asunción de competencias exclusivas respecto de determinados tipos asociativos.
- De otro lado, nos encontramos con el *modelo de competencia exclusiva ilimitada* o *modelo catalán*, que supone la atribución exclusiva de competencias para la regulación del régimen jurídico de todas las asociaciones que desarrollen mayoritariamente sus funciones en la respectiva Comunidad Autónoma.

Así, la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en su art. 49.23^a, recoge la competencia exclusiva respecto de las «asociaciones de carácter docente, cultural, artístico y benéfico asistencial, de voluntariado social y semejantes, cuyo ámbito principal de actuación sea la Comunitat Valenciana». Por lo tanto, la competencia de la Comunidad Valencia se mantiene similar a la recogida en el anterior Estatuto de Autonomía.

Por el contrario, los nuevos Estatutos de Autonomía de Cataluña, aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, y de las Islas Baleares, aprobado por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, proclaman como exclusiva la competencia

sobre el régimen jurídico de las asociaciones, sin distinguir tipo alguno. En concreto, el Estatuto catalán se refiere a la materia de asociaciones en su art. 118, estableciendo que 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, continúa proclamando tal artículo, 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.»

Siguiendo el modelo catalán, de forma menos descriptiva pero con idéntica extensión, el recientemente aprobado Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares recoge en su art. 30.33 la competencia exclusiva sobre las «asociaciones que desarrollen principalmente sus funciones en las Islas Baleares, respetando la reserva de Ley Orgánica».

Por su parte, la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía sigue en esta materia el *modelo catalán*. En concreto, establece, en el art. 79, que corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, 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 principalmente sus funciones en Andalucía.

En conclusión, las Comunidades Autónomas con competencias exclusivas estatutariamente atribuidas, podrán regular la totalidad del régimen jurídico de las asociaciones incluidas en su ámbito territorial, respetando, en todo caso, los límites derivados de las competencias del Estado, en especial, los establecidos por los arts. 81.1 y 149.1.1º CE, a los que, de manera extensa, nos hemos referido anteriormente. En este grupo se incluyen, tanto las Comunidades Autónomas que han asumido competencia exclusiva sobre asociaciones con alcance general (Cataluña, Baleares y Andalucía), como aquellas otras que sólo se han atribuido la exclusividad competencial respecto de determinados tipos de asociaciones (Comunidad Valenciana).

A diferencia de las anteriores, el resto de las Comunidades Autónomas sólo disponen en la actualidad de competencias de «ejecución», careciendo de la posibilidad de dictar normas reguladoras del régimen jurídico respecto de las asociaciones de ámbito autonómico. Su régimen jurídico se regirá por la regulación que en materia de asociaciones dictase el Estado para aquéllas de ámbito nacional. Tal norma es en la actualidad la LODA, conforme a lo dispuesto en su Disposición final 1.5º, cuya regulación podrá ser objeto de ejecución en el ámbito de la

respectiva Comunidad Autónoma. Carecen, por tanto, de competencias legislativas o normativas sobre asociaciones en general, ni siquiera tienen atribuciones para el desarrollo de las normas básicas estatales, estando necesitadas del Derecho estatal, que debe aportar tanto el desarrollo del derecho de asociación, como la regulación de su ejercicio. Tales competencias ejecutivas han sido objeto de traspaso a través de los correspondientes Reales Decretos de traspasos de funciones y servicios de la administración estatal a las autonómicas.²⁸

3.2 La incidencia de los proyectos de reforma estatutaria en curso sobre la materia de asociaciones

Uno de los ámbitos competenciales en los que inciden, tanto las reformas de los Estatutos de Autonomía ya concluidas –Comunidad Valenciana, Cataluña, Islas Baleares y Andalucía– como las propuestas de reforma que están en tramitación –Islas Baleares, Canarias, Aragón, Castilla-La Mancha y Castilla y León– es el de la regulación del régimen jurídico de las asociaciones que operan en sus respectivos territorios.

Así, por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Aragón, a través de la Propuesta de Reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón,²⁹ viene a seguir el modelo de «competencias exclusivas limitadas», al igual que hizo, como vimos con anterioridad, la Comunidad Valenciana. En concreto, en su art. 71, se establece que:

«En el ámbito de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución y el presente estatuto. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias:

²⁸ Las Leyes orgánicas por las que se transfiere la competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de asociaciones (Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, de Transferencia de Competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia y Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE) no concretan el alcance de la competencia. Los Reales Decretos de traspasos de funciones y servicios de la administración estatal a las autonómicas, vienen a arrojar luz sobre la materia. Así, siguiendo lo establecido en tales Reales Decretos, estas Comunidades Autónomas con competencias ejecutivas, ejercerán «dentro de su ámbito territorial las siguientes funciones que, en materia de Asociaciones, venía realizando la administración del Estado» como son «la inscripción y registro de todas las asociaciones» o la remisión al Registro estatal de asociaciones de «todas las solicitudes y los respectivos Estatutos que se presenten en el Registro autonómico». Los RD de traspasos de funciones y servicios de la administración estatal a las autonómicas, según la doctrina constitucional, no forman parte del bloque de constitucionalidad, pero pueden servir, y así lo hace el Tribunal Constitucional, como elemento de interpretación.

²⁹ Aprobada por las Cortes de Aragón, en Sesión Plenaria celebrada el día 21 de junio de 2006 y presentada, el 26 de junio de 2006, ante el Congreso de los Diputados para su tramitación (BOCG. Congreso de los Diputados nº B-253-I de 08.09.2006).

[...]

40ª Asociaciones y fundaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial, deportivo y similares que desarrollen principalmente sus funciones en Aragón.»

Sin embargo, el grupo más amplio de Comunidades Autónomas que se encuentran tramitando sus reformas estatutarias han adoptado el modelo de «*competencias exclusivas ilimitadas*», recogido, por primera vez, en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. De esta manera, los proyectos de reforma estatutaria de las Comunidades Autónomas de Canarias,³⁰ y Castilla-La Mancha³¹ recogen, con distintas fórmulas, como exclusiva la competencia sobre el régimen jurídico de las asociaciones.

Mención especial merece la redacción utilizada en la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León para recoger la competencia de esta Comunidad Autónoma en materia de asociaciones, ya que, si bien es la misma que se utilizó por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, por la que se amplió el acervo competencial de las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE, amparándose en el art. 150.2 CE, resulta diferente a las que, como hemos visto, se están utilizando para asumir tal competencia a través de las reformas estatutarias emprendidas por otras

³⁰ En términos casi idénticos a los del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, presentada, el 14 de septiembre de 2006, ante el Congreso de los Diputados para su tramitación (BOCG. Congreso de los Diputados nº B-261-I de 22.09.2006), recoge, en su art. 76.1, la competencia de esta Comunidad Autónoma sobre

«el régimen jurídico de las asociaciones que desarrollen mayoritariamente sus funciones en el Archipiélago, que 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 competencia exclusiva sobre 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) La competencia exclusiva sobre el registro de asociaciones».

De otra parte, siguiendo, igualmente, el modelo catalán, el art. 98 de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, referido a la competencia en materia de consumo, atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre «la regulación y el fomento de las asociaciones de los consumidores y usuarios y su participación en los procedimientos y asuntos que les afecten».

³¹ Así, la Propuesta de Proposición de Ley para la Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobada por las Cortes de Castilla-La Mancha el día 30 de enero de 2007 (BOCCLM nº 212, de 30.01.2007), establece en su art. 114, en relación con la materia de asociaciones y fundaciones, que «La Junta de Comunidades tiene atribuida de forma exclusiva la competencia en materia de régimen jurídico de las asociaciones y fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en Castilla-La Mancha de acuerdo con lo establecido por el Estado».

Comunidades Autónomas. En concreto, el art. 70 de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado el 29 de noviembre de 2006 por el Pleno de las Cortes de Castilla y León,³² establece lo siguiente:

«En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca, es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: [...] 18°. Asociaciones que desarrollen principalmente sus actividades en la Comunidad Autónoma.»

La cuestión que se suscita a este respecto es determinar las diferencias, si es que existen, entre la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que asume competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de asociaciones respecto de aquellas otras que, como arriba vimos, se atribuyen tal competencia con el calificativo de «exclusividad». Dicho de otra forma, si cabe equiparar, en relación con la regulación del régimen jurídico de las asociaciones, el desarrollo legislativo de la legislación del Estado con la exclusividad competencial en esta materia.

En nuestra opinión, el empleo de fórmulas distintas de atribución de la competencia no implica diferencias en el alcance de la misma, ya que, tal como ha venido poniendo de manifiesto la jurisprudencia constitucional, y veremos más adelante, no cabe hablar de competencia autonómica «exclusiva» en sentido estricto, pues al coincidir con aspectos de competencia del Estado, hay que entenderla como competencia plena, limitada por los propios límites impuestos por el art. 149.I CE.³³ De otra parte, en la medida en que el Estado carece de competencia para dictar legislación básica en esta materia, difícilmente cabría interpretar que la capacidad legislativa a la que se refiere el art. 70 de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León es a dictar normas de desarrollo.

Por ello, la competencia que asume la Comunidad Autónoma de Castilla y León, conforme a lo dispuesto en la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía, no puede ser otra que la referida a la materia de asociaciones, teniendo el mismo alcance que la asumida como exclusiva por la Comunidad Autónoma de Cataluña y las demás Comunidades Autónomas que siguen su modelo.

³² La Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León fue presentada, el día 26 de junio de 2006, ante el Congreso de los Diputados para su tramitación (BOCG. Congreso de los Diputados nº B-268-I de 15/12/2006).

³³ Vid. Javier Guillén Caramés: *El Estatuto jurídico del Consumidor*, Civitas, Madrid, 2002, pp. 265 y ss.

4. ALCANCE DE LA EXCLUSIVIDAD AUTONÓMICA EN MATERIA DE ASOCIACIONES, CONFORME AL BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD

Es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional que la calificación jurídica de las competencias de las Comunidades Autónomas no deriva de una lectura aislada de la denominación que las mismas reciban en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad.³⁴ Consecuentemente, la exclusividad que, con diferente alcance y formulación, se proclama en algunos de los Estatutos de Autonomía, se encuentra condicionada por el desarrollo directo del derecho fundamental de asociación, reservado a ley orgánica, así como por los títulos, de diversa índole, sobre los que el Estado tiene atribuciones, que deben hacerse compatibles con la competencia que, como exclusiva, se ha atribuido a la Comunidad Autónoma.³⁵

Siguiendo a Escribano Collado, la competencia exclusiva que asumen en esta materia ciertas Comunidades Autónomas, implica una «competencia plena que abarca tanto competencias legislativas y de desarrollo reglamentario, como ejecutivas o de gestión administrativa en dicho ámbito».³⁶

Ahora bien, siendo cierto –como vimos–, que tal diferenciación se deduce de los Estatutos de Autonomía, su interpretación ha de hacerse de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad en su conjunto –Constitución y Estatutos de Autonomía– lo que nos lleva a matizar el alcance de la «exclusividad» de las competencias asumidas por algunas Comunidades Autónomas, de tal modo que, en ocasiones, estas competencias exclusivas devienen en la realidad en competencias concurrentes o –parafraseando a Santamaría Pastor– en «competencias exclusivas con limitaciones».³⁷

En este sentido, la STC 173/1998, de 23 de julio, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado en 1988 por el Gobierno de la Nación contra la Ley de Asociaciones del País Vasco³⁸ por invasión de las competencias estatales, ya dejó dicho textualmente:

«A pesar del carácter exclusivo de esta competencia, debe tenerse en cuenta que la misma se halla acotada en cuanto a la titularidad y condicionada en cuanto a su ejercicio por los diversos preceptos constitucionales. En efecto, es doctrina reiterada de este Tribunal que “la calificación jurídica que las competencias de las Comunidades Autónomas deben merecer, no deriva de una lectura aislada de la denominación que

³⁴ SSTC 20/1988, de 18 de febrero, fto. jco. 3º; 178/1994, de 16 de junio, fto. jco. 4º y 133/2006, de 27 de abril, fto. Jco. 2º.

³⁵ STC 173/1998, de 23 de julio, fto. jco. 6º.

³⁶ Vid. Pedro Escribano Collado: «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de los consumidores y usuarios», en *Libro Homenaje al Profesor Garrido Falla*, Vol. I, Complutense, Madrid, 1992, pp. 536 y ss.

³⁷ Vid. J. Antonio Santamaría Pastor: «La regulación normativa de la distribución competencial», *Estudios sobre Consumo* nº 3 (1984), pág. 162.

³⁸ Ley 3/1988, de 12 de febrero (*BO País Vasco* de 1 de marzo de 1988, nº 42).

tales competencias reciban en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad, dentro del cual, como es evidente, la Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como *lex superior* de todo el ordenamiento; fuerza normativa que no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos de Autonomía, cuyos preceptos, por más que se califiquen como exclusiva competencia asumida *ratione materiae*, nada pueden frente a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia (SSTC 20/1988, fto. jco. 3.º y 178/1994, fto. jco. 4.º)».

Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal Constitucional ha venido manteniendo igualmente, que las Comunidades Autónomas, aún aquellas que carecen de competencia legislativa en materia de asociaciones, pueden regular determinados aspectos de la actividad de las asociaciones que desarrollen principalmente sus funciones en los ámbitos territoriales autonómicos, apoyándose para ello en las competencias que ostentan en otras materias. En este sentido, la STC 173/1998, de 23 de julio, en su fto. jco. 3.º, señala que «nada 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, ftos. jcos. 4.b y 7.b) o con la juventud (STC 157/1992, fto. jco. 2)».

El alcance de las competencias autonómicas sobre las asociaciones que operan en un sector respecto del que tiene potestad legislativa la Comunidad Autónoma, ha sido establecido por la jurisprudencia en la STC 157/1992, de 22 de octubre. Según esta doctrina constitucional, la competencia autonómica sobre una materia, justifica que pueda regular aspectos relacionados con las asociaciones cuyos fines y actividades coincidan con dicha materia sobre la que tiene competencias la Comunidad Autónoma. Sin embargo, esta capacidad autonómica se refiere, fundamentalmente, a la actividad de fomento de las asociaciones que inciden en ese ámbito, aunque no tiene por qué limitarse a una mera actuación administrativa de concesión de subvenciones y ayudas, sino que también puede referirse a las condiciones que han de cumplir tales asociaciones para acogerse a las mismas.

Ahora bien, como también señala la STC 157/1992, de 22 de octubre, esta regulación estaría sometida a dos límites. El primero vendría marcado por el *desarrollo del derecho fundamental de asociación*, materia reservada, como hemos visto, a Ley orgánica. El segundo límite a observar sería el *régimen jurídico general de las asociaciones* radicadas en la Comunidad Autónoma, establecido, en función del reparto competencial aplicable, por el legislador autonómico, por el estatal o por ambos.

V. A MODO DE RECAPITULACIÓN: PRESENTE Y FUTURO DEL REPARTO COMPETENCIAL SOBRE ASOCIACIONES

Como conclusión a todo lo anterior, podemos convenir que, tanto en el momento actual como una vez finalicen los procesos de reforma estatutaria en

curso, con mayor o menor amplitud, el Estado y las diferentes Comunidades Autónomas tienen y seguirán teniendo competencias en materia asociativa; así como que nos encontramos ante dos diferentes tipos de Comunidades Autónomas, en función de la asunción por éstas de competencias «exclusivas» o meramente «ejecutivas» en materia de asociaciones, en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Dentro del primer grupo se incluyen tanto las Comunidades Autónomas que han asumido competencia exclusiva sobre asociaciones con alcance general (Cataluña, Islas Baleares, Andalucía y aquellas otras que en sus proyectos de reforma estatutaria siguen su modelo: Canarias, Aragón, Castilla-La Mancha y Castilla y León), como aquéllas que sólo se han atribuido la exclusividad competencial respecto de determinados tipos de asociaciones (Comunidad Valenciana y Aragón; ésta última, cuando concluya su proceso de reforma del Estatuto de Autonomía).

A diferencia de las anteriores, el resto de las Comunidades Autónomas sólo disponen actualmente de competencias de «ejecución», careciendo de la posibilidad de dictar normas reguladoras del régimen jurídico respecto de las asociaciones de ámbito autonómico, residiendo tal competencia en el Estado, que la ha ejercitado a través de la LODA.

Resulta patente que la totalidad de las Comunidades Autónomas han dispuesto, desde el inicio del proceso autonómico, de competencias –legislativas o ejecutivas– en materia de asociaciones. Sin embargo, debemos advertir que en esta materia se está operando un proceso de ampliación competencial, a través de las reformas de los Estatutos de Autonomía que se están llevando a cabo. La totalidad de las Comunidades Autónomas que han puesto en marcha los recientes procesos de reforma de sus Estatutos de Autonomía se han atribuido la exclusividad de la regulación del régimen jurídico de las asociaciones, bien de forma limitada –es decir, en relación con determinados tipos de asociaciones–, bien de forma ilimitada –es decir, extendiendo sus atribuciones a la totalidad de las mismas, cualquiera que sea su especificidad, siempre que desarrollen mayoritaria o principalmente sus funciones dentro de la respectiva Comunidad Autónoma–. Dicho de otro modo, ninguna de las reformas estatutarias iniciadas hasta ahora contempla circunscribir las competencias autonómicas en esta materia a funciones de mera ejecución, como ha venido siendo la situación predominante hasta este momento.

La Constitución Española, que persigue como uno de sus objetivos prioritarios «establecer una sociedad democrática avanzada», reconoce a los grupos, y no sólo a los individuos, como una realidad subjetiva digna de protección, al establecer en su art. 9.2 que corresponde «a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas». Para la consecución de este objetivo, no cabe duda de que la Constitución considera a las asociaciones como uno de los instrumentos esenciales.

En esa misma línea, la LODA manifiesta en su Preámbulo la convicción en la importancia del movimiento asociativo, afirmando que el derecho de asociación constituye un fenómeno sociológico y político, como tendencia natural de las personas, y considerando a las asociaciones como importantes instrumentos de integración de los ciudadanos en la sociedad y de participación en la vida pública, respecto al cual los poderes públicos no pueden permanecer al margen.

Resulta evidente que el elemento asociativo es esencial para construir la identidad social y cultural de una colectividad y clave para alcanzar una sociedad más participativa y mejor articulada. Es por ello que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han iniciado un camino legislativo tendente a dotarse, en el ámbito de sus respectivas competencias, de instrumentos jurídicos adecuados para su regulación. Es en este marco que cabe encuadrar tanto el reciente desarrollo del derecho fundamental y de sus competencias en esta materia por parte del Estado, a través de la LODA, como el proceso de asunción de mayores cotas de competencia para la regulación de estas entidades emprendido por las Comunidades Autónomas mediante la reforma de sus Estatutos de Autonomía.

A la luz del texto constitucional, las asociaciones están llamadas a representar un papel fundamental en los diversos ámbitos de la vida social, contribuyendo a un ejercicio activo de la ciudadanía y a la consecución de un alto nivel democrático. Por ello, no sólo consideramos positivo el proceso de asunción competencial en materia de asociaciones emprendido por diferentes Comunidades Autónomas, sino que entendemos que debiera efectuarse por la totalidad de las mismas, con mayor o menor amplitud material, en atención a sus necesidades y aspiraciones. Ahora bien, siendo esto deseable, tanto para la consolidación del movimiento asociativo como para su adecuación a las peculiaridades del contexto económico, social y cultural de cada ente autonómico, entendemos también que de nada servirá la atribución de un mayor nivel competencial si no existe, con posterioridad, una regulación autonómica del derecho, como ha ocurrido en el pasado con algunas Comunidades Autónomas.³⁹

³⁹ En este sentido, a pesar de que la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana ya recogía, en su art. 31.23, la competencia exclusiva respecto de determinados tipos de asociaciones, no se ha dictado ninguna norma en desarrollo de la misma. Igual ha sucedido en el caso de Navarra. Así, el art. 44.19 de la Ley 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, ya preveía que esta Comunidad Autónoma disponía de competencia exclusiva en relación a determinadas asociaciones. Sin embargo, tampoco en este caso se ha producido el desarrollo legal de esta competencia.