

## **STC 134/2006, de 27 de abril de 2006**

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

### **EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el conflicto positivo de competencia núm. 3740-2004, promovido por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra diversos artículos del Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública. Ha comparecido el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 10 de junio de 2004, el Abogado de la Generalidad de Cataluña plantea conflicto positivo de competencia en relación con los arts. 3.5 y 6, 5.2 y 3 y 6.6 del Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública. Dicho conflicto se sustenta en las razones que seguidamente se sintetizan:

a) Tras señalarse que el presente conflicto positivo de competencia se formula porque lo dispuesto en el Real Decreto impugnado no resulta suficientemente respetuoso con el orden de distribución competencial en cuanto a la realización de las funciones ejecutivas relativas a las asociaciones que son competencia de la Generalidad de Cataluña, según ha sido constitucional y estatutariamente establecido, se relacionan las actuaciones procedimentales previas a su formalización.

A este respecto se recuerda que el Gobierno de la Generalidad de Cataluña acordó, en la reunión celebrada el 9 de marzo de 2004, requerir de incompetencia al Gobierno de la Nación en relación con los arts. 3.5 y 6, 5.2 y 3 y 6.6, así como las referencias a “los organismos públicos encargados de los registros” contenidas en los arts. 3.1 d), 4.3 c) y 7.3 del Real Decreto 1740/2003. En dicho requerimiento se solicitaba, bien la derogación de los preceptos concernidos, bien la incorporación de una nueva Disposición adicional en la que se precisase que “lo dispuesto en los artículos 3.5 y 6, 5.2 y 3 y 6.6 no será de aplicación en las Comunidades Autónomas con competencias exclusivas en materia de asociaciones, en las cuales las referencias a ‘los organismos públicos encargados de los registros’ contenidas en los artículos 3.1 d), 4.3 c) y 7.3 se entenderán hechas a los órganos que aquéllas designen”.

Este requerimiento fue contestado por el Consejo de Ministros el 7 de mayo de 2004. Según el Abogado de la Generalidad de Cataluña “del texto de la respuesta al requerimiento cabe observar que si bien de alguna manera se produce en la línea de lo

reclamado, no incluye el dar una nueva redacción al texto de los preceptos requeridos para que expresen unívocamente el contenido del acuerdo”. Con respecto a los arts. 3.1 d), 4.3 c) y 7.3, textualmente se afirma en esa respuesta que “dicha expresión no se refiere sino a los órganos que la Comunidad Autónoma, en el ejercicio de su potestad de autoorganización, determine”, por lo que sólo respecto de ellos se considera atendida la reivindicación competencial planteada. Sin embargo, por lo que se refiere a los arts. 3.5 y 6, 5.2 y 3 y 6.6, aunque en cierta medida la respuesta también es positiva, resulta insuficiente, máxime cuando no se incluye el compromiso de proceder a la modificación del texto reglamentario para que exprese el sentido del acuerdo.

b) Reseñados estos extremos, se traza el “marco competencial del presente conflicto”.

El Real Decreto 1740/2003 declara en su art. 1 que su objeto es la ordenación de los procedimientos de declaración de utilidad pública de asociaciones, conforme a lo previsto en los arts. 32 a 35 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación (en adelante, LODA). Por consiguiente, la controversia ha de entenderse ceñida a la organización y realización de unas funciones ejecutivas y procedimentales en materia sobre la que Cataluña ostenta la competencia exclusiva asumida *ex art.* 9.24 EAC.

En este sector de la vida social concurren una competencia estatal, concretada organizativamente en la existencia de un registro nacional de asociaciones (art. 25 LODA), con las competencias autonómicas, de las que deriva la existencia de registros territoriales autonómicos (art. 26 LODA). Estos registros comunican los asientos de inscripción y disolución de las asociaciones de ámbito autonómico al Registro Nacional, de manera que en éste existe la debida constancia de todas ellas, concretándose así la colaboración y cooperación entre Administraciones públicas (art. 27 LODA).

De este modo, la previsión constitucional de inscripción registral de las asociaciones a los efectos de publicidad (art. 22.3 CE) se ha articulado pacíficamente desde el punto de vista competencial. La única anomalía en este pacífico panorama son justamente las asociaciones declaradas de utilidad pública, debido probablemente a la pervivencia de esquemas propios de la Ley de Asociaciones de 1964, reflejados igualmente en el Real Decreto 3526/1981, de 29 de diciembre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de asociaciones, donde se reserva al Consejo de Ministros la adopción de dicha declaración. Frente a ello, este Tribunal se ha referido en diversas ocasiones a la competencia autonómica sobre asociaciones, particularmente en la STC 173/1998, de 23 de julio, cuyo FJ 5 es particularmente relevante para este caso porque, según apunta el Abogado de la Generalidad de Cataluña, “el ejercicio competencial que aquí se reclama tiene que ver particularmente con las relaciones de las asociaciones con los poderes públicos en cuanto a una medida de fomento, cual es su declaración como de utilidad pública”.

Según el art. 32 LODA esa declaración es un acto administrativo por el que se reconoce a determinadas asociaciones una serie de cualidades relativas a la promoción de finalidades de interés general en alguno de los ámbitos que se especifican, lo que les da derecho al disfrute de los beneficios fiscales, económicos y procesales que el legislador establezca en su favor. Por consiguiente, no resulta correcto reducir la declaración a un mero trámite para la obtención de una situación fiscal privilegiada, en

perjuicio del factor de prestigio social del que gozan las asociaciones declaradas de utilidad pública, dimensión social que debe prevalecer. Así se reconoce en la exposición de motivos de la propia LODA, en cuyos arts. 32 a 36 se establece un nuevo régimen jurídico de las asociaciones de utilidad pública, amparado en el título competencial del art. 149.1.14 CE, que también sirve de cobertura para el Real Decreto 1740/2003, pues, aunque no se invoque expresamente, en su art. 1 se afirma que la norma se dicta de conformidad con lo dispuesto en los citados preceptos legales.

Efectivamente, en el art. 35.1 LODA se regula el procedimiento de declaración de asociaciones de utilidad pública, atribuyéndose una importancia capital al informe del Ministerio de Hacienda. Esta decisión puede hallar encaje en el art. 149.1.14 CE. Ahora bien, según el Abogado de la Generalidad de Cataluña “una cosa es que se establezca el carácter en todo caso vinculante del informe del Ministerio de Hacienda a los efectos de la obtención de los beneficios fiscales estatales, en base al art. 149.1.14 CE, y otra muy distinta es que se aproveche ese dato de orden fiscal para atribuir a los órganos de la Administraciones estatal la facultad para dictar la resolución relativa a la declaración de utilidad pública de las asociaciones que son competencia de las Administraciones autonómicas y que están inscritas en sus registros”. Dicho de otro modo, la competencia del art. 149.1.14 CE sólo puede servir de cobertura para el informe vinculante del Ministerio de Hacienda y, eventualmente, para el ejercicio por el Estado de las funciones normativas en punto al establecimiento de las prescripciones a las que deben ajustarse las declaraciones que realicen las Comunidades Autónomas en todo aquello que implique beneficios en el ámbito tributario del Estado. Sin embargo, resulta abusiva la invocación de ese título competencial para atribuir en exclusiva a las instancias estatales la declaración de todas las asociaciones si éstas quieren disfrutar de los beneficios fiscales estatales, así como para imponer un régimen uniforme en la regulación del procedimiento para obtener la citada declaración de las asociaciones de ámbito autonómico, cosa que ha venido a realizar el Real Decreto 1740/2003.

El conflicto entre títulos debe resolverse otorgando preferencia al más específico, asociaciones, sobre el más genérico, Hacienda general. Sin olvidar, por otra parte, que, como este mismo Tribunal ha señalado repetidamente, en los casos de concurrencia competencial el ejercicio de una competencia no debe limitar el ejercicio de la correlativa. Así se recuerda en la reciente STC 151/2003 (FJ 4), entre otras muchas. Cabe aceptar, por ello, que el informe del Ministerio de Hacienda resulte determinante, en el sentido del art. 42.5 de la Ley 30/1992, tanto si el procedimiento se tramita por el organismo encargado del Registro Nacional, por tratarse de una asociación de ámbito estatal, como por los correspondientes de los Registros autonómicos respecto de las asociaciones en ellos inscritas. Pero atribuir otros efectos al art. 149.1.14 CE interfiere de manera anormal sobre el título relativo a las asociaciones, con lo que se vulnera el orden competencial.

c) Seguidamente se reseña que este conflicto tiene carácter subsidiario respecto del recurso de inconstitucionalidad núm. 3974-2002, interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra diversos preceptos de la LODA, entre los que figura el art. 36, en el inciso que limita la competencia autonómica sobre asociaciones de utilidad pública al establecimiento de beneficios propios. De estimarse este recurso de inconstitucionalidad, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del referido inciso conllevaría la resolución de este conflicto, puesto que la competencia para la

declaración de utilidad pública de las asociaciones correspondería a la Administración titular del registro en el que se hallen inscritas.

También se apunta que, en el requerimiento dirigido al Gobierno de la Nación, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña fue consciente de la vinculación que para el reglamento estatal representan los arts. 35 y 36 LODA, por lo que ahora se plantea una reivindicación competencial “de nivel inferior” a la suscitada en el recurso de inconstitucionalidad ya mencionado. Consecuentemente, “la reclamación competencial planteada mediante el presente conflicto no recoge la plenitud de las pretensiones de la Generalidad de Cataluña en punto a la declaración de utilidad pública de las asociaciones, sino que se limita a reclamar que se le reconozca una más relevante intervención en el procedimiento a resolver por el Ministerio del Interior, para el hipotético e improbable supuesto de que, en su día, ese Tribunal Constitucional desestime el recurso formulado por la Generalidad de Cataluña contra el art. 36 de la LODA”.

d) Dicho lo cual se aborda ya el análisis de los preceptos impugnados del Real Decreto 1740/2003.

Del art. 3 se impugnan sus apartados 5 y 6. Para el Abogado de la Generalidad esta impugnación es la “de mayor relieve”, ya que en ella se plantea el valor del informe-propuesta del órgano autonómico instructor que éste debe remitir a la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior. Sobre ello el Gobierno de la Generalidad de Cataluña considera que el debido respeto al orden competencial configurado en el bloque de la constitucionalidad exige el reconocimiento de una mayor trascendencia jurídica al papel de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de declaración de utilidad pública de las asociaciones. Concretamente, reclama que les corresponda la emisión de un informe-propuesta en el que quepa pronunciarse sobre cuestiones de tipo sustantivo y no sólo procedimental, y que habrá de ser vinculante en cuanto que debe recoger el resultado de la oportuna ponderación de los diferentes elementos de la valoración efectuada en la fase instructora. A mayor abundamiento, se reivindica su carácter vinculante no sólo en caso negativo sino también en los supuestos en que la propuesta sea favorable, siempre que se cumplan unos determinados parámetros preestablecidos, entre los que cabría incluir el informe positivo del Ministerio de Hacienda.

Por el contrario, en los apartados 5 y 6 del art. 3, la degradación del informe autonómico llega al extremo de resultar vinculante, sólo cuando es negativo, para la propuesta de resolución que debe formular la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, pero no para la resolución final del Ministro. Además, en la hipótesis de que la propuesta sea negativa, se prevé la audiencia a la asociación afectada, pero no a la Administración autonómica autora del informe.

Ciertamente, en la respuesta que se dio al requerimiento, el Gobierno central afirma textualmente que “el Gobierno de la Nación entiende que, en todo caso, quedan salvaguardadas las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de asociaciones en la medida que en ningún caso se va a declarar una asociación de utilidad pública, cuando la Comunidad Autónoma ostente las correspondientes competencias, si no es con el informe favorable de la Comunidad Autónoma y así se contempla expresamente en el apartado 6 del precepto requerido”. Sin embargo, no es

menos cierto que ese apartado se refiere a la propuesta de resolución y no a la resolución, regulada en el apartado 7. La efectiva satisfacción de la pretensión deducida en el requerimiento hubiera aconsejado trasladar a ese apartado 7 la previsión que ahora figura en el apartado 6. Por último, el Abogado de la Generalidad de Cataluña indica que la previsión de un ulterior trámite de audiencia a la asociación afectada, cuando la propuesta sea negativa, no lleva a deducir con certeza que en ningún caso se declare de utilidad pública una asociación de competencia autonómica.

También se impugnan los apartados 2 y 3 del art. 5, relativos a la rendición de cuentas anuales porque el título competencial del art. 149.1.14 CE no justifica la determinación estatal de los requisitos formales que han de reunir las cuentas que las asociaciones de Cataluña, una vez declaradas de utilidad pública, deben presentar a la Generalidad. Una cosa es, como así se hace en el art. 5.1, establecer la obligación de presentar las cuentas anuales del ejercicio anterior y una memoria de las actividades realizadas, conforme a las normas del Plan General de Contabilidad, y otra bien distinta es remitirse en exclusiva a la normativa estatal también para los aspectos formales de la presentación, dejando incluso la puerta abierta a una eventual mayor normativa del Estado al respecto, llegándose al extremo, en el art. 5.3, de exigir que las cuentas y la memoria se presenten firmadas por todos los miembros de la junta directiva u órgano de representación de la asociación. La remisión en exclusiva a una detallada normativa estatal sobre cómo han de formularse las cuentas, que se encuentra en el art. 5.2, y la exigencia de que tanto las cuentas como la memoria serán firmadas por todos los miembros de la junta, como dispone el art. 5.3, no resultan encuadrables en el art. 149.1.14 CE y dificultan innecesariamente la aplicación de la normativa autonómica sobre contabilidad y formalidades para la presentación de cuentas de las asociaciones que dependan de la Generalidad de Cataluña. Todo ello sin perjuicio de que las asociaciones de utilidad pública deban seguir lo dispuesto en el Real Decreto 776/1998, por el que se aprueban las normas de adaptación al Plan General de Contabilidad de las entidades sin fines lucrativos y del control que corresponde efectuar a la Administración tributaria, pues no debe olvidarse que las entidades declaradas de utilidad pública, si desean acogerse a los beneficios fiscales estatales, habrán de someterse a lo dispuesto en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, y en su Reglamento, aprobado por Real Decreto 1270/2003, de 10 de octubre.

Por último, en cuanto al art. 6.6, que prescribe que los registros de asociaciones conservarán las cuentas anuales y los documentos complementarios en ellos depositados durante seis años, a contar desde la recepción de la rendición de cuentas, tampoco parece que encuentre acomodo en el art. 149.1.14 CE. El sujeto pasivo de la obligación habrá de ser, en su caso, la asociación y no el registro autonómico; y, además, si eventualmente se entendiera que se trata de una medida incardinada en la competencia estatal sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), la norma debiera haberse limitado a establecer un plazo mínimo, de tal suerte que la garantía pudiera ser incrementada por las Comunidades Autónomas.

Por todo lo expuesto, en el escrito rector de este proceso se concluye solicitando que se dicte Sentencia por la que se declare que los preceptos impugnados no respetan el orden competencial en materia de asociaciones, por lo que no resultan de aplicación en Cataluña.

2. Mediante providencia de 13 de julio de 2004 la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente conflicto positivo de competencia; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que, en el plazo de veinte días y por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 LOTC, aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes; comunicar la incoación de este conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuvieran impugnados o se impugnaren los preceptos que conforman su objeto, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC, así como publicar la incoación del conflicto en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña”.

Dicha publicación se llevó a efecto en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 186, de 3 de agosto de 2004, y en el “Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña” núm. 4189, de 4 de agosto de 2004.

3. El 26 de julio de 2004 se recibió un escrito del Abogado del Estado, quien, actuando en la representación que legalmente ostenta, solicitaba que se le tuviera por personado en este conflicto y que se le concediera una prórroga de ocho días para formular alegaciones.

La prórroga solicitada fue otorgada mediante nuevo proveído de 28 de julio de 2004.

4. El día 15 de septiembre de 2004 se presentó en el Registro General de este Tribunal Constitucional el escrito de alegaciones formuladas por el Abogado del Estado en defensa de la constitucionalidad de los preceptos del Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, impugnados por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña.

a) Dicho escrito se abre con una “cuestión preliminar”, en la que se hace constar que, en su respuesta al requerimiento previo formulado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, el Gobierno de la Nación ya satisfizo algunas de las reivindicaciones competenciales entonces deducidas.

Seguidamente se conecta este conflicto positivo de competencia con el recurso de inconstitucionalidad núm. 3974-2002, interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra determinados preceptos de la LODA. A este respecto, el Abogado del Estado subraya que la representación del Gobierno autonómico no cuestiona en ningún momento la suficiente cobertura legal de los preceptos reglamentarios impugnados. Sin embargo, apunta la posibilidad de que, a partir de este mismo dato, el actual conflicto resulte, no ya redundante o reiterativo, sino incluso improcedente toda vez que la vulneración del orden competencial (ya como *vindicatio potestatis*, ya como “perturbación” en el ejercicio de la competencia propia) no se encontraría en los preceptos del Real Decreto 1740/2003, sino en la LODA. De igual modo que la eventual estimación del recurso de inconstitucionalidad extendería sus efectos a la norma reglamentaria, habría de concluirse que su desestimación tornaría innecesario pronunciarse en sede constitucional respecto de esa misma norma reglamentaria. A favor de esta tesis se aducen tanto el reconocimiento expreso de que la pretensión competencial ahora deducida es “de nivel inferior a la planteada en el recurso” de inconstitucionalidad, como el hecho de que, a la luz de lo sostenido en la demanda, lo

que se imputa a los apartados 5 y 6 del art. 3 parece ser más bien una deficiencia en cuanto a la técnica normativa empleada.

b) Pasa a continuación el Abogado del Estado a defender la adecuación conjunta de los preceptos impugnados al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias.

La declaración de utilidad pública de una asociación le permite disfrutar, entre otros derechos, de los beneficios y exenciones fiscales que las leyes establezcan [art. 33 b) LODA]. De este modo, y dado que el art. 2 b) de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, reconoce el carácter de entidad sin fines lucrativos a este tipo de asociaciones, a las mismas les resultan de aplicación las exenciones y bonificaciones de la referida Ley, dictada al amparo del art. 149.1.14 CE.

Por otra parte, en virtud del art. 36 LODA, debe hacerse notar que la declaración de utilidad pública por parte de las instancias estatales se hace sin perjuicio de la posibilidad que tienen las Comunidades Autónomas con competencias en materia de asociaciones para declarar la utilidad pública de éstas. De donde resulta que el Real Decreto 1740/2003, que tiene por objeto el desarrollo de los arts. 32 a 35 y la disposición adicional primera LODA, se dicta sin perjuicio de las competencias que ostente la Generalidad de Cataluña en materia de declaración de utilidad pública de las asociaciones que desarrollen su actividad principalmente en el territorio autonómico, en virtud de lo previsto en el art. 30 de la Ley 7/1997, de 18 de junio, de asociaciones de Cataluña

La atribución de derechos que el art. 33 LODA hace a las asociaciones de utilidad pública, con remisión a lo que se determine por la legislación específica, permite, en virtud del art. 36 LODA, que las Comunidades Autónomas puedan reconocer otros beneficios distintos en sus respectivos ámbitos territoriales, habida cuenta de que los citados en el art. 33 LODA versan sobre materias de competencia exclusiva del Estado.

El art. 149.1.14 CE atribuye la competencia exclusiva sobre hacienda general al Estado, debiendo quedar ligada dicha competencia al contenido del art. 133 CE, en el que se define una competencia exclusiva estatal, además de una reserva general de ley, que alcanza al establecimiento de beneficios fiscales, entre los que se cuentan, sin duda, las exenciones y bonificaciones, como así se ha dicho en la STC 6/1983, de 4 de febrero. Por ello, siendo competencia exclusiva del Estado la atribución del derecho a disfrutar de exenciones y beneficios fiscales o económicos de conformidad con las leyes vigentes a las asociaciones de utilidad pública, dicha competencia alcanza necesariamente a los procedimientos para su declaración como de utilidad pública y a los de rendición anual de cuentas. “En definitiva, se ha de poner de manifiesto que la regulación objeto del presente conflicto se enmarca en la competencia reconocida al Estado en la Constitución para garantizar un régimen fiscal incentivador de la participación de asociaciones en la consecución de fines de interés general que proteja y promueva actuaciones caracterizadas por la ausencia de ánimo de lucro, cuya finalidad es de naturaleza general y pública. En el supuesto que nos ocupa, dicho objetivo se trata de hacer efectivo mediante el establecimiento de los procedimientos para la declaración de las asociaciones de utilidad pública”.

c) En defensa de los apartados 5 y 6 del art. 3 apunta el Abogado del Estado que su contenido coincide, en lo sustancial, con el régimen jurídico anterior, que figuraba en los apartados 6, 7, 8, 9 y 10 del art. 2 y en los apartados 3 y 4 del art. 3 del Real Decreto 1786/1996, de 19 de julio, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública. “No puede pues admitirse la denuncia autonómica sobre la escasa relevancia de la participación del órgano autonómico instructor en el procedimiento de declaración”.

Sostiene el Abogado del Estado que la actual regulación salvaguarda las competencias autonómicas en tanto se prevé un procedimiento cuyos efectos se producen en relación con el ámbito competencial del Estado y en el que, no obstante, se asegura la participación de las Comunidades Autónomas. De acuerdo con el art. 3.4 del Real Decreto impugnado, el contenido del informe autonómico no se limita exclusivamente a lo procedimental, sino que alcanza también a los aspectos sustantivos, pues en él se evalúa la concurrencia de los requisitos esenciales necesarios para obtener la declaración de utilidad pública. Se trata, por tanto, de una intervención verdaderamente relevante en un procedimiento que se mueve en el ámbito de las competencias exclusivas del Estado.

Se afirma igualmente que la pretensión de que el informe autonómico sea vinculante para el Ministro del Interior carece de fundamento. En el art. 3.6 se establece que la propuesta de resolución que eleve la Secretaría General Técnica sólo podrá ser positiva en el caso de que “resulte acreditada la concurrencia de los requisitos legales exigibles y que sean favorables los informes a que se refieren los apartados anteriores”, entre los que figura el realizado por el órgano autonómico instructor. De este modo, la respuesta dada por el Gobierno de la Nación al requerimiento encuentra perfecto acomodo en la norma reglamentaria, que no es preciso modificar, frente a lo que reclama el Gobierno de la Generalidad de Cataluña. Sólo en el supuesto de que la propuesta de resolución sea negativa se prevé un trámite de audiencia a la asociación afectada, como garantía de la posición jurídica de los ciudadanos resultante del art. 105 c) CE y de conformidad con el art. 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

Por lo que se refiere a los apartados 2 y 3 del art. 5 subraya el Abogado del Estado que constituyen el desarrollo reglamentario del art. 34 LODA, aplicable sólo a las asociaciones declaradas de utilidad pública por el Estado. Además de las obligaciones documentales y contables impuestas al conjunto de asociaciones por el art. 14 LODA, éstas, por los beneficios fiscales de los que disfrutan, deben cumplir también con las establecidas en el art. 34 LODA. A su vez, el art. 6.6 viene a reiterar el carácter de norma aplicable a este tipo de asociaciones del propio Reglamento del Registro Mercantil, sin que en la literalidad de esta medida reglamentaria sobre conservación de documentos se atisbe motivo alguno de inconstitucionalidad.

Dicho de otro modo, estos preceptos reglamentarios se remiten a la normativa estatal aplicable, sin introducir novedad alguna. En el caso de la presentación de cuentas, el art. 5 ahora impugnado parcialmente trae causa del Real Decreto 776/1998, de 30 de abril, por el que se aprueban las normas de adaptación al Plan General de Contabilidad de las entidades sin ánimo de lucro y, en el supuesto de la custodia de documentación, coincide con lo previsto en el art. 377 del Reglamento del Registro

Mercantil, aprobado por Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio. En ambos casos nos hallamos ante el desarrollo, en materia contable, de la legislación mercantil, competencia exclusiva del Estado *ex art. 149.1.6 CE*. Por ello resulta contradictoria la salvedad, contenida en la demanda, de aplicación del Real Decreto 776/1998.

A juicio del Abogado del Estado, “resulta claro pues que la regulación de la rendición anual de cuentas no invade la potestad de control que, sobre las asociaciones de su competencia, le corresponde a la Generalidad de Cataluña, ya que el Real Decreto objeto de conflicto regula la declaración de utilidad pública de ámbito estatal, sin perjuicio de la posibilidad que tiene la Comunidad Autónoma de Cataluña de declarar la utilidad pública de las asociaciones que desarrollen actividades dentro del ámbito de su territorio, en virtud de lo previsto tanto en los artículos 36 de la LODA y 30 de la Ley 7/1997, y de controlar las cuentas asociativas para fines diferentes de la declaración de utilidad pública estatal”.

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

## **II. Fundamentos jurídicos**

1. Se impugnan en el presente conflicto positivo de competencia diversos preceptos del Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública. Concretamente, para el Gobierno de la Generalidad de Cataluña los apartados 5 y 6 del art. 3 (rubricado “procedimiento de declaración de utilidad pública de asociaciones”); 2 y 3 del art. 5 (“rendición anual de cuentas de las entidades declaradas de utilidad pública”) y 6 del art. 6 (“procedimiento de rendición de cuentas de las entidades declaradas de utilidad pública”), invaden la competencia exclusiva que ostenta la Generalidad de Cataluña en virtud del art. 9.24 de su Estatuto de Autonomía (EAC), por lo que postula su inaplicabilidad en la Comunidad Autónoma de Cataluña. A su vez, el Abogado del Estado defiende la plena adecuación de estos preceptos reglamentarios al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias.

Antes de abordar el análisis de los citados preceptos reglamentarios, objeto exclusivo del actual proceso constitucional, debemos señalar que las consideraciones generales que las partes han efectuado acerca de la distribución de competencias para la declaración de determinadas asociaciones como “de utilidad pública” han recibido respuesta en la Sentencia 133/2006, de 27 de abril, que hemos dictado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3974-2002. En dicha resolución hemos tenido ocasión de precisar el alcance de la atribución de dicha competencia a la Administración General del Estado al hilo de la impugnación del art. 36 de la Ley Orgánica del derecho de asociación (LODA), por lo que resulta ocioso reiterar ahora lo allí dicho.

Obviamente, también quedan al margen de este proceso constitucional aquellos preceptos del Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, incluidos en el requerimiento que el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña dirigió al Gobierno de la Nación y que, por haberse producido “una avenencia entre el órgano requirente y el requerido” (STC 96/1986, de 10 de julio, FJ 1), no han sido específicamente impugnados. Así ha sucedido con las referencias a “los organismos

públicos encargados de los registros” contenidas en los arts. 3.1 d), 4.3 c) y 7.3 del indicado Real Decreto.

2. Acotado en estos términos el objeto del presente conflicto positivo de competencia, cumple indicar que los primeros preceptos del Real Decreto 1740/2003 que impugna el Gobierno de la Generalidad de Cataluña son los apartados 5 y 6 del art. 3.

En este artículo se regula el “procedimiento de declaración de utilidad pública de asociaciones”. En él, tras identificarse los órganos competentes para tramitar e instruir los expedientes de declaración, entre los que figuran los correspondientes de las Comunidades Autónomas [art. 3.1 b) y d)], se atribuye la competencia para la resolución del procedimiento al Ministro del Interior (art. 3.2), regulándose en sus apartados tercero y cuarto las fases de iniciación e instrucción del procedimiento. Específicamente en el art. 3.4 se impone al instructor la obligación de remitir “copia de la solicitud y de todo el expediente a aquellos ministerios y Administraciones públicas que tengan competencias en relación con los fines estatutarios y actividades de la asociación, al Consejo Superior de Deportes si se tratase de asociaciones deportivas y, en todo caso, al Ministerio de Hacienda, para que se informe sobre la concurrencia en la asociación de los requisitos legales exigibles y la procedencia de efectuar la declaración de utilidad pública”.

Seguidamente, en el art. 3.5 y 6 se dispone lo siguiente:

“5. El plazo para la emisión de los informes será de un mes. Recibidos los informes interesados, o transcurrido el plazo para su emisión sin que sean emitidos, el instructor del procedimiento remitirá a la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior el expediente completo con un informe-propuesta sobre el contenido del procedimiento instruido.

Se exceptúa el informe del Ministerio de Hacienda, que tendrá carácter preceptivo y determinante a los efectos del artículo 42.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

6. A la vista del procedimiento instruido, la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior formulará y someterá al titular del departamento propuesta de resolución, que podrá ser positiva únicamente en el caso de que resulte acreditada la concurrencia de los requisitos legales exigibles y que sean favorables los informes a que se refieren los apartados anteriores. En el caso de que la propuesta sea negativa, antes de someterla al Ministro del Interior se notificará a la asociación interesada, poniéndole de manifiesto el expediente y concediéndole un plazo de 15 días para que pueda formular alegaciones y presentar los documentos o informaciones que estime pertinentes.”

Los restantes apartados del art. 3 hacen referencia a la forma que debe adoptar la resolución administrativa que pone fin al procedimiento, así como a los medios de publicidad, atribuyéndose efectos desestimatorios al silencio administrativo (art. 3.9 *in fine*).

3. El Abogado de la Generalidad de Cataluña no duda en calificar la impugnación de los apartados controvertidos del art. 3 del Real Decreto 1740/2003 como la “de mayor relieve” del presente conflicto positivo de competencia, pues en ella se discute el valor que el informe-propuesta del órgano autonómico instructor debe remitir a la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior. A este respecto, denuncia la posición injustificadamente subordinada que se atribuye a las Comunidades Autónomas en el procedimiento de declaración de asociaciones de utilidad pública, habida cuenta de que el informe-propuesta que deben remitir al Ministerio del Interior versa sobre aspectos puramente procedimentales y sólo tiene efectos vinculantes para la propuesta de resolución que ha de elevar la Secretaría General Técnica, pero dichos efectos no alcanzan a la resolución definitiva del Ministro. Frente a ello, reclama que se les reconozca la facultad de pronunciarse sobre aspectos sustantivos y no sólo procedimentales y, asimismo, que ese pronunciamiento tenga, en todo caso y siempre sin perjuicio del informe correspondiente del Ministerio de Hacienda, carácter vinculante para el Ministro del Interior.

A mayor abundamiento, para el supuesto de que la propuesta de resolución que la Secretaría General Técnica eleve al Ministro del Interior sea desestimatoria, el art. 3.6 prevé la audiencia de la asociación afectada, pero no de la Administración autonómica autora del informe. De modo que no puede excluirse, contrariamente a lo que respondió el Gobierno de la Nación al requerimiento formulado en su día por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, que el procedimiento concluya con la declaración de una asociación de utilidad pública a pesar del informe desfavorable de la Comunidad Autónoma, si las alegaciones formuladas en ese trámite son acogidas por el titular del departamento ministerial.

Por su parte, el Abogado del Estado recuerda que el contenido de los apartados del art. 3 del Real Decreto 1740/2003 impugnados coincide en lo sustancial con la regulación anteriormente recogida en distintos preceptos del Real Decreto 1786/1996, de 19 de julio, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública, que no fue objeto de ningún conflicto competencial.

Tras recordar este antecedente, rechaza el Abogado del Estado la denuncia sobre la escasa relevancia que se atribuye en el escrito rector de este recurso a la intervención de los órganos autonómicos en el procedimiento de declaración de asociaciones de utilidad pública. En este sentido, recuerda que la participación de los órganos autonómicos, que se incardina en un procedimiento estatal, no se ciñe exclusivamente al análisis de los aspectos procedimentales sino que incluye igualmente los sustantivos, puesto que el informe-propuesta que deben remitir al Ministerio del Interior tiene como objeto la evaluación de la concurrencia de los requisitos necesarios para conceder la declaración de utilidad pública.

Finalmente, sostiene el Abogado del Estado que la pretensión de que se declare que ese informe-propuesta sea vinculante para el Ministro del Interior carece de fundamento ya que, conforme al art. 3.6 del Real Decreto 1740/2003, la propuesta de resolución que la Secretaría General Técnica eleve al Ministro sólo puede ser favorable a la estimación de la solicitud de declaración cuando “resulte acreditada la concurrencia de los requisitos legales exigibles y que sean favorables los informes a que se refieren los apartados anteriores”, entre los que figura el realizado por el órgano autonómico instructor. En cuanto a la audiencia de la asociación afectada si la propuesta de

resolución es contraria a la declaración, no es más que la aplicación a un procedimiento específico de un derecho reconocido con carácter general en el art. 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común y que dimana del art. 105 c) CE, que garantiza la participación de los interesados en los procedimientos administrativos.

4. Según puede apreciarse, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña dirige dos reproches principales contra el art. 3.5 y 6 del Real Decreto 1740/2003. De una parte, que la intervención de los órganos de la Comunidad Autónoma en la tramitación del procedimiento de declaración de asociaciones de utilidad pública se restringe al análisis de aspectos puramente adjetivos o procedimentales, sin que pueda valorar los requisitos sustantivos y, de otra, que al informe-propuesta que la Administración debe remitir al Ministerio del Interior se le atribuyen unos efectos vinculantes muy reducidos.

a) Con respecto a lo primero, no podemos compartir la tesis sostenida por el Abogado de la Generalidad de Cataluña, puesto que de la lectura de los diferentes apartados del art. 3 del Real Decreto 1740/2003 claramente se deduce que la intervención de los órganos autonómicos en el expediente de declaración de asociaciones de utilidad pública no se reduce a la constatación del cumplimiento de los requisitos procedimentales.

Esta tesis parece sustentarse en una lectura descontextualizada del art. 3.3, donde se regula la fase de iniciación del procedimiento. De acuerdo con este precepto, como no podía ser de otro modo, el instructor debe, como primera actividad, verificar que la solicitud de declaración de utilidad pública presentada por una determinada asociación reúne los requisitos establecidos en el art. 2 del Real Decreto 1740/2003; el instructor, en caso contrario, y en aras del principio *pro actione*, “instará, en su caso, a la asociación peticionaria para que subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, y le otorgará al efecto un plazo de 10 días, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución dictada al efecto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 71.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común”. Asimismo, se encomienda al instructor la realización de las comprobaciones pertinentes, con incorporación al expediente de la certificación literal de los asientos registrales correspondientes a la asociación peticionaria, así como copia compulsada de los estatutos.

Cumplimentados los trámites de la fase de iniciación, se procede a la realización de los actos de instrucción regulados en el art. 3.4. Según hemos tenido ocasión de reseñar con anterioridad, de acuerdo con este precepto el instructor debe remitir “copia de la solicitud y de todo el expediente a aquellos Ministerios y Administraciones públicas que tengan competencias en relación con los fines estatutarios y actividades de la asociación, al Consejo Superior de Deportes si se tratase de asociaciones deportivas y, en todo caso, al Ministerio de Hacienda, para que se informe sobre la concurrencia en la asociación de los requisitos legales exigibles y la procedencia de efectuar la declaración de utilidad pública”. Añadiéndose en el párrafo siguiente del mismo apartado: “en particular, cada uno de los órganos informantes deberá valorar, desde el punto de vista de sus competencias, en qué medida considera que los fines estatutarios tienden a promover el interés general, y que la actividad de la asociación no está

restringida exclusivamente a beneficiar a sus asociados, sino abierta a cualquier otro posible beneficiario que reúna las condiciones y caracteres exigidos por la índole de los fines de la asociación de que se trate”.

Pues bien, a la vista de lo dispuesto en el primer párrafo del art. 3.4 del Real Decreto 1740/2003, donde expresamente se identifica como contenido del informe la apreciación de “la concurrencia en la asociación de los requisitos legales exigibles y la procedencia de efectuar la declaración de utilidad pública”, es decir, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 32 LODA, con especial atención a la existencia en la asociación solicitante de una vocación de servicio a los intereses generales en beneficio de terceros no asociados, según se precisa en el segundo párrafo del mismo precepto, no podemos por menos que concluir que dicho informe versa sobre aspectos sustantivos capitales para la concesión o denegación de la declaración de utilidad pública. Cuestión distinta es que dicho informe sólo pueda emitirse una vez que se compruebe que la asociación solicitante ha cumplimentado todos los requisitos formales y aportado la documentación requerida. Pero ello no autoriza a equiparar la constatación del cumplimiento de los requisitos de admisión de una solicitud dirigida a la Administración pública con el objeto y contenido del informe regulado en el art. 3.4 del Real Decreto 1740/2003.

Ciertamente, en este mismo art. 3.4 se señala que el instructor “remitirá” el expediente a los “Ministerios y Administraciones públicas que tengan competencias en relación con los fines estatutarios y actividades de la asociación” para que estas entidades emitan el referido informe. Ello pudiera hacer pensar que la actividad del instructor concluye con la comprobación de que la solicitud reúne todos los requisitos de admisibilidad. Sin embargo, no es éste el criterio que la lectura conjunta de los apartados 1 y 4 del art. 3 del Real Decreto que nos ocupa permite sostener. De acuerdo con el primero de ellos, son competentes “para tramitar la solicitud e instruir el procedimiento de declaración de utilidad pública” los siguientes órganos: a) la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior respecto de las asociaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica del derecho de asociación e inscritas en el Registro Nacional de asociaciones; b) los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas en el caso de las asociaciones inscritas en los registros autonómicos; c) las Delegaciones del Gobierno en Ceuta y Melilla para las asociaciones inscritas en sus respectivos registros de asociaciones y d) los organismos públicos encargados de los registros de asociaciones especiales reguladas por leyes especiales, estatales o autonómicas, e inscritas en los citados registros. Conforme al segundo, y según ya hemos indicado, el informe debe ser emitido por la Administración con competencias en relación con los fines estatutarios y actividades de la asociación.

Esta lectura conjunta e integrada de ambos preceptos ilustra sobre la existencia de dos supuestos típicos de intervención de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cataluña, a la que se contrae el presente conflicto, en el procedimiento de declaración de asociaciones de utilidad pública por la Administración General del Estado. Así, cuando se trate de las asociaciones comprendidas en el ámbito competencial definido por el art. 9.24 EAC (“asociaciones de carácter docente cultural, artístico, beneficio-asistencial y similares, que desarrollen principalmente sus funciones en Cataluña”), corresponderá a la Administración de la Generalidad de Cataluña tanto la tramitación e instrucción del expediente como la emisión del informe. Por otro lado, en el caso de las asociaciones no comprendidas bajo ese título competencial, pero cuyos

fines estatutarios y actividades converjan con otros títulos competenciales de la Generalidad de Cataluña, no corresponderá a ésta la tramitación e instrucción del expediente, pero la consulta a la misma a los efectos de emisión del informe previsto en el art. 3.4 del Real Decreto 1740/2003 resultará igualmente preceptiva. Este doble régimen es plenamente coherente con la delimitación competencial que en materia asociativa establecimos en la STC 173/1998, 23 de julio, donde distinguimos entre la competencia exclusiva autonómica —entonces, del País Vasco— respecto de “un elenco de asociaciones caracterizadas por atender a unos fines y desarrollar unas actividades específicas” y la existencia de “otras competencias sobre aquellas asociaciones cuyos fines y actividades coinciden con materias de competencia autonómica, como ocurre con la defensa de los consumidores y usuarios [STC 15/1989, FFJJ 4 b) y 7 b)] o con la juventud (STC 157/1992, FJ 2)” (FJ 3).

Nótese, con todo, que esta diferencia, basada en las razones competenciales apuntadas, únicamente se proyecta sobre la pertenencia a una misma Administración de los órganos de instrucción del expediente y de emisión del informe, pero carece de toda relevancia en punto al contenido de dicho informe. Informe que, en todo caso, y por virtud de lo establecido en el art. 3.4 del Real Decreto aquí impugnado, debe versar sobre el cumplimiento de los requisitos legales para obtener la declaración de utilidad pública, aspecto cuyo carácter sustantivo resulta inconcuso.

b) La segunda queja hace referencia al efecto vinculante que para el Ministerio del Interior tiene el informe-propuesta que la Administración autonómica debe remitirle. Para el Abogado de la Generalidad de Cataluña dicho efecto sólo alcanza a la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, pero no al titular de este Departamento, que podría apartarse de lo sugerido en ese informe-propuesta con ocasión de la estimación de las alegaciones que las asociaciones interesadas formulen en el trámite de audiencia previsto en el art. 3.6 *in fine* del Real Decreto 1740/2003.

Este motivo de impugnación tampoco puede ser acogido. El art. 3.6 reitera en lo fundamental la previsión recogida en el art. 35.1 LODA, conforme a la cual la declaración por la Administración General del Estado de asociaciones de utilidad pública sólo podrá llevarse a cabo “previo informe favorable de las Administraciones públicas competentes en razón de los fines estatutarios y actividades de la asociación y, en todo caso, del Ministerio de Hacienda”. De tal suerte que sólo si dichos informes son favorables la Secretaría General Técnica, órgano administrativo al que corresponde la recepción de la documentación remitida por las Administraciones autonómicas, podrá elevar una propuesta estimatoria de la solicitud de declaración de utilidad pública.

Nuevamente podemos desglosar la queja expresada por el Abogado de la Generalidad de Cataluña en dos vertientes o supuestos distintos.

El primero de ellos hace referencia a la eventualidad de que se desconozca el informe autonómico desfavorable con ocasión del trámite de audiencia regulado en el art. 3.6 *in fine*. Según esta hipótesis, el Ministro del Interior podría acoger las alegaciones expuestas o dar mayor valor a los documentos o informaciones que presenten las asociaciones interesadas. Sin embargo, abstracción hecha de que la previsión de este trámite no es, en puridad y como bien ha apuntado el Abogado del Estado, más que la aplicación a unos expedientes concretos de un derecho procedimental general reconocido como garantía de los ciudadanos en el art. 84 de la

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, esta posibilidad viene expresamente vedada por la rotundidad del art. 35.1 LODA, que impide, interpretado *contrario sensu*, la declaración de asociaciones de utilidad pública contra el parecer desfavorable de las Administraciones públicas competentes en razón de los fines estatutarios y actividades de la asociación, aquí de la Generalidad de Cataluña, y del Ministerio de Hacienda. Lo que no supone privar de toda virtualidad al trámite de audiencia, en el cual las asociaciones interesadas podrán aducir cualesquiera otros vicios o irregularidades procedimentales que consideren determinantes de la invalidez de la resolución definitiva que pueda adoptarse (v. gr., la tramitación e instrucción irregular del expediente o la emisión del informe del art. 3.4 por un órgano manifiestamente incompetente).

En el segundo supuesto se apunta la posibilidad de que, a pesar de que de los informes emitidos en el expediente sean favorables a la concesión de la declaración de utilidad pública, el Ministro del Interior se aparte de los mismos y deniegue dicha concesión. Esta hipótesis que plantea el Abogado de la Generalidad de Cataluña debemos entenderla necesariamente concretada al supuesto de que (sin existir ningún quebranto de las exigencias sustantivas y procedimentales impuestas por la Ley Orgánica del derecho de asociación, sobre cuya observancia el Ministerio, como es obvio, habrá de velar) se deniegue la concesión sin apoyo legal, pese a los informes favorables emitidos. Sin embargo, este hipotético uso arbitrario de la norma —en cuanto opuesto a lo previsto en la Ley Orgánica del derecho de asociación— no puede traducirse en una declaración de inconstitucionalidad como la pretendida, pues, con independencia de que la sede ordinaria del necesario control de los excesos a que esta posibilidad pueda dar lugar sea la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 106.1 CE), debemos recordar que “la mera posibilidad de un uso torticero de las normas no puede ser nunca en sí misma motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de éstas” (STC 235/2000, de 5 de octubre, FJ 5).

En consecuencia, los apartados 5 y 6 del art. 3 del Real Decreto impugnado no vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña.

5. Seguidamente se impugnan los apartados segundo y tercero del art. 5 del Real Decreto 1740/2003, relativo a la “rendición anual de cuentas de las entidades declaradas de utilidad pública”. Tras imponerse a las asociaciones declaradas de utilidad pública la obligación de presentar ante el registro correspondiente las cuentas anuales del ejercicio anterior, aprobadas por la asamblea general de socios, y una memoria de actividades, en los citados apartados se establece:

“2. Las cuentas anuales de las entidades declaradas de utilidad pública, comprensivas del balance de situación, la cuenta de resultados y la memoria económica, se formularán conforme a lo que determinen las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos, contenidas en el anexo I del Real Decreto 776/1998, de 30 de abril, sin perjuicio de las particularidades que puedan establecer las disposiciones fiscales para este tipo de entidades.

3. Las cuentas anuales y la memoria de actividades se presentarán firmadas por todos los miembros de la junta directiva u órgano de representación de la asociación obligados a formularlas.”

Para el Abogado de la Generalidad de Cataluña, el título competencial del art. 149.1.14 CE no presta cobertura para la determinación estatal de los requisitos formales que deben satisfacer las cuentas que las asociaciones de utilidad pública de Cataluña han de presentar ante la Generalidad. En particular, discute la remisión en exclusiva a la normativa estatal para la fijación de esos requisitos formales y considera que incurre en un exceso competencial la exigencia establecida en el art. 5.3, extremos ambos que dificultan innecesariamente la aplicación de la normativa autonómica sobre contabilidad para las asociaciones sobre las que ostente competencias la Generalidad de Cataluña. No discute, por el contrario, el sometimiento de las asociaciones de utilidad pública a lo dispuesto en el Real Decreto 776/1998 ni el control que pueda efectuar la Administración tributaria al amparo de lo dispuesto en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, y en su Reglamento, aprobado por Real Decreto 1270/2003, de 10 de octubre.

Por su parte, el Abogado del Estado destaca que estos preceptos son el desarrollo reglamentario del art. 34 LODA, aplicable exclusivamente a las asociaciones declaradas de utilidad pública por el Estado, y que representa una especialidad respecto de las obligaciones documentales y contables impuestas al conjunto de asociaciones por el art. 14 LODA, que se justifica por los beneficios fiscales de los que disfrutaban las entidades declaradas de utilidad pública. De tal forma que no puede hablarse de invasión de la potestad de control que, sobre las asociaciones de su competencia, corresponde a la Generalidad de Cataluña, dado que lo dispuesto en el Real Decreto objeto de este conflicto no impide a la Generalidad de Cataluña declarar la utilidad pública de las asociaciones que desarrollen actividades dentro del ámbito de su territorio, en virtud de lo previsto en los artículos 36 LODA y 30 de la Ley 7/1997, facultad que conlleva el control de las cuentas asociativas para fines diferentes de la declaración de utilidad pública estatal.

Desde la perspectiva material, estos preceptos reglamentarios se remiten a la normativa estatal aplicable, en especial al Real Decreto 776/1998, de 30 de abril, por el que se aprueban las normas de adaptación al Plan general de contabilidad de las entidades sin ánimo de lucro, sin introducir novedad alguna. Por ello mismo, apunta que resulta contradictorio impugnar el art. 5.2 haciendo salvedad de la aplicabilidad del referido Real Decreto 776/1998. Y por lo que se refiere al fundamento competencial, sostiene el Abogado del Estado que se trata del desarrollo, en materia contable, de la legislación mercantil, competencia exclusiva del Estado *ex* art. 149.1.6 CE.

6. Antes de abordar el examen singularizado de los dos apartados controvertidos del art. 5 del Real Decreto 1740/2003 interesa precisar, con carácter preliminar, que no podemos compartir el encuadramiento competencial que de dichos apartados postula el Abogado del Estado. En efecto, aun aceptando que el Plan general de contabilidad pueda constituir “el desarrollo contable de la legislación mercantil”, según se afirma en el preámbulo del Real Decreto 1643/1990, de 20 de diciembre, de ello no se sigue necesariamente que cualquier remisión a dicho Plan general de contabilidad o a las normas de adaptación del mismo a los distintos tipos de sujetos que deben satisfacer obligaciones contables se incardine en la competencia exclusiva sobre legislación mercantil atribuida al Estado por el art. 149.1.6 CE.

En este caso nos hallamos ante el desarrollo reglamentario de las previsiones contenidas en el art. 34.1 LODA, donde se identifican como obligaciones que deben satisfacer las asociaciones declaradas de utilidad pública por el Estado la rendición de las cuentas anuales y la presentación de una memoria de actividades ante el Registro administrativo en el que se hallen inscritas. Toda vez que el cumplimiento de estas obligaciones de contenido informativo representa un requisito indispensable para que la entidad pueda ostentar la declaración de utilidad pública (art. 35.2 *in fine* LODA) y, en cuanto tal, disfrutar de las exenciones y beneficios fiscales y de los beneficios económicos establecidos por la legislación estatal, que dicha declaración conlleva, podemos concluir que el precepto reglamentario se encuadra sin mayores dificultades en la competencia conferida al Estado por el art. 149.1.14 CE. Competencia que ha sido el título habilitante para que el legislador estatal defina las obligaciones, algunos de cuyos aspectos formales se concretan en el art. 5 del Real Decreto 1740/2003.

Pues bien, desde la perspectiva que nos proporciona el encuadramiento efectuado, podemos afirmar que, por lo que al art. 5.2 se refiere, no se aprecia la denunciada vulneración de las competencias que la Generalidad de Cataluña ostenta en materia de asociaciones; habida cuenta de que no se cuestiona en ningún momento el sometimiento de las asociaciones declaradas de utilidad pública al régimen de contabilidad establecido en el Real Decreto 776/1998, de 30 de abril, por el que se aprueban las normas de adaptación al Plan general de contabilidad de las entidades sin ánimo de lucro, debemos señalar que, aun ciñendo la remisión que en este precepto reglamentario se efectúa a “las particularidades que puedan establecer las disposiciones fiscales para este tipo de entidades”, exclusivamente a las recogidas en la legislación estatal, ello no supone extralimitación competencial alguna. En efecto, según hemos expuesto en la Sentencia 133/2006, de 27 de abril, al resolver el recurso de inconstitucionalidad núm. 3974-2002, interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra distintos preceptos de la Ley Orgánica del derecho de asociación, la competencia de la Administración General del Estado para declarar asociaciones de utilidad pública se justifica porque dicha declaración convierte a las entidades beneficiarias en sujetos que gozan de un régimen especial en la normativa fiscal y económica dictada por el Estado. Por consiguiente, hemos de concluir que la definición de los requisitos formales que deben satisfacer esas entidades en el cumplimiento de sus obligaciones de información, sobre cuyo carácter instrumental para el control de la concurrencia de los requisitos determinantes de la atribución de ese régimen especial no es preciso detenerse, se encuadra en el título competencial del art. 149.1.14 CE. Por otro lado, lo dispuesto en el art. 5.2 del Real Decreto 1740/2003 no impide que las Comunidades Autónomas puedan aprobar otras normas específicamente aplicables a las asociaciones de utilidad pública por ellas declaradas, siempre y cuando dispongan de título competencial suficiente para ello.

Distinto es el caso del art. 5.3 del Real Decreto impugnado. La exigencia de que los documentos en los que se concretan las obligaciones de información que deben cumplimentar las asociaciones declaradas de utilidad pública por la Administración General del Estado estén firmados por todos los integrantes del órgano de gobierno y representación de la entidad constituye una exigencia formal que invade la esfera competencial que corresponde a la Generalidad de Cataluña respecto de las asociaciones referidas en el art. 9.24 EAC. Resulta indudable que una exigencia de este tipo incide en la competencia autonómica para regular el funcionamiento interno de las asociaciones (STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 5), careciendo de cobertura competencial suficiente

en el título atribuido al Estado por el art. 149.1.14 CE, como se explicará a continuación.

La finalidad perseguida con la exigencia del requisito que ahora nos ocupa no puede ser otra que la de constatar que tanto las cuentas anuales como la memoria de actividades han sido efectivamente adoptadas por los integrantes del órgano colegiado de representación de la asociación (a los efectos de garantizar la “imagen fiel” de la actividad y situación financiera de estas asociaciones que el art. 34 LODA impone). Pues bien, precisado este extremo, debe afirmarse que el art. 149.1.14 CE no brinda al Estado cobertura competencial suficiente para imponer a las asociaciones sobre las que ostenta competencia exclusiva Cataluña *ex* art. 9.24 EAC un modo de adverbación de los acuerdos del órgano colegiado distinto del establecido con carácter general por el art. 20.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997, de 18 de junio, de asociaciones, que, siguiendo la línea tradicional de nuestro Derecho a este respecto, encomienda esa función al secretario o secretaria, con el visto bueno del presidente o presidenta. En efecto, la intervención de quien ostenta la facultad para certificar los acuerdos adoptados (y la forma en cómo lo han sido) por el órgano colegiado de representación permite conseguir la finalidad a la que hemos hecho referencia y, con ella, facilitar, además, la efectividad práctica de la responsabilidad (de todo tipo) exigible a los miembros de este órgano en tanto que garantes de que los fondos asociativos, en particular los resultantes del disfrute de beneficios fiscales, se destinen a los fines que hayan justificado la declaración de utilidad pública.

En consecuencia, el art. 5.3 del Real Decreto impugnado vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña.

7. Finalmente, se impugna el apartado 6 del art. 6, referido al procedimiento de rendición de cuentas de las entidades declaradas de utilidad pública, y de acuerdo con el cual “los registros de asociaciones conservarán las cuentas anuales y los documentos complementarios depositados, durante seis años a contar desde la recepción de la rendición de cuentas”.

En opinión del Abogado de la Generalidad de Cataluña este precepto no puede encuadrarse en el título competencial del art. 149.1.14 CE. Además señala que el sujeto pasivo de la obligación debiera ser, en su caso, la asociación declarada de utilidad pública y no el registro autonómico. Finalmente, y para el supuesto de que se entendiera que nos hallamos ante una previsión incardinada en la competencia estatal sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), sostiene la norma debiera haberse limitado a establecer un plazo mínimo, de tal suerte que la garantía pudiera ser incrementada por las Comunidades Autónomas.

Frente a estas tesis, el Abogado del Estado hace hincapié en que el art. 6.6 extiende a las asociaciones de utilidad pública la aplicabilidad de lo dispuesto sobre custodia de documentación en el art. 377 del Reglamento del Registro Mercantil, aprobado por Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio, sin que en la literalidad de esta medida reglamentaria sobre conservación de documentos se atisbe motivo alguno de inconstitucionalidad. Al igual que sucede en los arts. 5.2 y 3, se trata del desarrollo, en materia contable, de la legislación mercantil, competencia exclusiva del Estado *ex* art. 149.1.6 CE.

8. Los argumentos esgrimidos por el Abogado del Estado en defensa de la constitucionalidad del precepto reglamentario impugnado se asientan sobre una premisa que no puede ser compartida, ya que lo dispuesto en el art. 6.6 del Real Decreto 1740/2003 no puede encuadrarse dentro de la competencia exclusiva sobre legislación mercantil que atribuye al Estado el art. 149.1.6 CE. Al margen de que la Ley Orgánica del derecho de asociación excluya de su ámbito de aplicación a las sociedades mercantiles (art. 1.4), figura en la que, en principio, no quedarían comprendidas las asociaciones de utilidad pública, al carecer éstas de ánimo de lucro, según se infiere de lo dispuesto en el art. 32 de dicha Ley Orgánica, el rechazo de ese encuadramiento competencial resulta de la doctrina elaborada por este Tribunal Constitucional.

A este respecto, parece oportuno recordar la síntesis que de dicha doctrina se recoge en la STC 103/1999, de 3 de junio. En aquella ocasión, y por referencia al Registro de marcas, señalábamos que “al delimitar el título competencial ‘ordenación de los Registros públicos’, en la Sentencia 71/1983, lo entendimos referido fundamentalmente a los referentes a materias de derecho privado, según el contexto en que se inscribe y, en la misma fecha (29 de julio), incardinamos el Registro mercantil, no en el título competencial de ordenación de los Registros (art. 149.1.8 CE), sino en el de legislación mercantil (STC 72/1983, FJ 8). Esa es, en definitiva, la distribución de competencias que efectúa la Constitución española que, en el citado núm. 8 del art. 149.1, atribuye al Estado la legislación civil, sin perjuicio de la conservación modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles forales o especiales, allí donde existan; pero, reservando al Estado ‘en todo caso’, entre otras materias, la ordenación de los Registros. Por lo que no cabe entender sino que los Registros a que dicha ordenación se refiere son exclusivamente los de carácter civil. En aplicación de ese criterio en múltiples resoluciones hemos ido incardinando los diferentes Registros públicos, excepto los de carácter civil, en las materias a las que hacen referencia (*vid.*, por todas, STC 197/1996, FJ 12)” (FJ 3).

De lo expuesto claramente se deduce que la normativa estatal ordenadora de los Registros de asociaciones no puede hallar amparo competencial en el título relativo a la legislación mercantil (art. 149.1.6 CE). En este mismo sentido, cabe recordar que los preceptos de la Ley Orgánica del derecho de asociación aplicables a los Registros autonómicos y que no tienen carácter de ley orgánica han sido calificados por la disposición final primera, apartado 2, de esa misma Ley Orgánica como condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho fundamental de asociación (art. 149.1.1 CE, en relación con el art. 22.3 CE).

Asimismo es claro que el precepto no puede encuadrarse en la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.1 CE, puesto que este título competencial “sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce” (por todas, STC 228/2003, de 18 de diciembre, FJ 10, y las resoluciones allí citadas). Y es evidente que la custodia de la documentación que deben presentar las asociaciones de utilidad pública no guarda esa relación estrecha, directa e inmediata con ninguna de las facetas o dimensiones del derecho fundamental de asociación que este Tribunal ha identificado (por todas, SSTC 173/1998, de 23 de julio, FJ 8, y 109/1999, de 14 de junio, FJ 4). Distinto sería el caso de la obligación de custodia que se impusiese a la propia asociación, pero resulta innecesario que nos pronunciemos sobre aquello que no es sino una pura eventualidad: la imposición de la obligación de conservar la documentación a las asociaciones de

utilidad pública, obligación que no forma parte del contenido normativo del precepto reglamentario discutido.

Por otro lado, y aun cuando la invocación de la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.14 CE se efectúe por el Abogado del Estado de manera genérica para el conjunto de los preceptos reglamentarios controvertidos y no por referencia específica al que ahora nos ocupa, hemos de convenir en que el art. 6.6 del Real Decreto no puede encuadrarse en ese título competencial de titularidad estatal en cuanto que el precepto reglamentario tiene como destinatario de la obligación de custodia, no a la propia asociación, sino a los registros públicos de asociaciones, dimensión ajena al contenido de la referida competencia del Estado.

Finalmente, debemos señalar que el precepto tampoco puede incardinarse entre las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” (art. 149.1.18 CE), título en el que, como apunta el propio Abogado de la Generalidad de Cataluña, podría integrarse el establecimiento de un plazo mínimo, de suerte que la garantía pudiera ser incrementada por las Comunidades Autónomas, pero no la definición cerrada del alcance temporal del deber de custodia de la documentación depositada en un registro administrativo de titularidad autonómica como la que figura en el precepto reglamentario impugnado.

Debemos concluir, por lo expuesto, que el art. 6.6 del Real Decreto 1740/2003 ha invadido la competencia asumida por la Generalidad de Cataluña en el art. 9.24 EAC. Consecuentemente, hemos de estimar la pretensión deducida en el escrito rector de este proceso constitucional y declarar su inaplicabilidad en la Comunidad Autónoma de Cataluña.

## **F A L L O**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 3740-2004, promovido por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra diversos artículos del Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública y, en consecuencia:

1º Declarar que lo dispuesto en los arts. 5.3 y 6.6 del citado Real Decreto invade las competencias de la Generalidad de Cataluña, por lo que dichos artículos no son aplicables a las asociaciones a las que se refiere el artículo 9.24 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

2º Desestimar el conflicto positivo de competencia en todo lo demás.

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

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