

**S.T.C. 173/1998, de 23 de julio (Pleno)**

**Recurso de inconstitucionalidad** núm. 1014/1988

Ponente: Magistrado don Carles Viver i Pi-Sunyer  
(*B. O. E.* de 18 de agosto de 1998)

**RESUMEN**

**I. Constitución**

*Art. 22.1 (Derecho de asociación).*

**II. Acto impugnado**

Diversos preceptos de la Ley 3/1988, de 12 de febrero, del Parlamento Vasco, de Asociaciones.

### III. Decisión del Tribunal Constitucional

Estimar parcialmente el recurso y, en consecuencia:

1. Declarar inconstitucionales y nulos el inciso «y se llevará a cabo con respecto al pluralismo y a los principios democráticos» del número 1 del artículo 2, el número 4 del artículo 2, el número 4 del artículo 8, el inciso «de acuerdo con el artículo 2.4, y» del artículo 12.1, el número 3 del artículo 12, el inciso «por la autoridad judicial» del artículo 13.4 y el artículo 21.

2. Declarar que el artículo 4.a) no es inconstitucional si se interpreta según lo establecido en el fundamento jurídico 14.a).

3. Declarar que el inciso «documento público o privado» del primer párrafo del artículo 5.3 no es inconstitucional si se interpreta según lo establecido en el fundamento jurídico 14.d).

4. Desestimar el recurso en todo lo demás.

*Hay un voto particular que formula el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, al que se adhieren los Magistrados don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra y don Rafael de Mendizábal Allende.*

### IV. Fundamentos jurídicos

La Ley del Parlamento Vasco objeto de este proceso constitucional se inicia con un extenso preámbulo en el que, tras advertir que «se aprueba en ejercicio de la competencia exclusiva que en virtud del artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía corresponde a la Comunidad Autónoma en materia de Asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares», añade que su objetivo es ofrecer «una regulación inspirada en la defensa y promoción de la libertad y el pluralismo asociativos». Analiza las vicisitudes históricas que han vivido las asociaciones desde el antiguo régimen, advierte que la Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964, «en lo que sigue en vigor, no es un instrumento que dignamente pueda pervivir en un sistema democrático» y, por último, expone los fundamentos de los que parte el nuevo texto legal y las diversas y trascendentales funciones que en la sociedad actual desarrollan las asociaciones en general.

De acuerdo con estas premisas, el articulado de la Ley, después de acotar su objeto, establece los principios generales de los que parte, precisa su ámbito de aplicación, regula la constitución, la inscripción registral y la disolución de las asociaciones (arts. 5, 8, 9, 10, 11, 15, 16, 17 y 19), determina la normativa aplicable a las mismas (arts. 4, 6, 7, 18 y Disposiciones transitorias), su organización y funcionamiento interno, los derechos y deberes de los socios (arts. 12, 13, 14 y 20) y, finalmente, regula determinados aspectos relativos al fomento de las asociaciones, a sus relaciones con la Administración del País Vasco (arts. 21, 22, 25 y 26), a las asociaciones juveniles y docentes (art. 24 y disposición adicional) y a las uniones de asociaciones (art. 23) [1].

El Presidente del Gobierno ha impugnado la mayor parte de los artículos de la Ley. Su argumento principal radica en que en ellos se establece una regulación general del derecho de asociación reconocido en el artículo 22 C.E. y, por ello mismo, se desbordan las competencias de la Comunidad Autónoma al infringir la reserva de ley orgánica del artículo 81.1 de la norma constitucional, «examinada conjuntamente» con la competencia estatal del artículo 149.1.1 C.E., completada, a su vez, por el artículo 139.1 C.E. Sostiene también que varios artículos de contenido procesal invaden la competencia exclusiva que atribuye al Estado el artículo 149.1.6 C.E.

Los cuatro preceptos constitucionales mencionados reservarían al Estado, según su representante procesal, el establecimiento de los elementos generales definidores de las asociaciones en cuanto institución civil, es decir, los elementos correspondientes al género común de asociación, mientras que el título competencial autonómico previsto en el artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, al referirse a tipos concretos de asociaciones, ceñiría la competencia de la Comunidad Autónoma a la regulación concreta de las especificidades resultantes del carácter docente, cultural, artístico, benéfico o asistencial de las asociaciones de este tipo. Partiendo de este criterio, el Abogado del Estado concluye que corresponde al Estado dictar las reglas «relativas a los requisitos determi-

nantes del nacimiento de una asociación como persona jurídica; a la determinación del régimen jurídico básico por el que ha de regirse; a la fijación de los elementos mínimos configuradores de sus órganos (determinación, composición, reglas básicas de funcionamiento y adopción de acuerdos); al régimen de capacidad y responsabilidad de la asociación y de responsabilidad de los asociados y a las causas y efectos de la extinción de aquélla».

Por el contrario, tanto el Parlamento como el Gobierno Vasco defienden la plena constitucionalidad de la Ley. Parten del carácter exclusivo de la competencia autonómica *ex* artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y, aunque admiten la existencia de límites constitucionales, sostienen que el artículo 81.1 C.E. no consagra un título competencial y que su alcance, fijado a la luz del artículo 149.1.1 C.E., debe interpretarse de forma restrictiva, de modo que la potestad del Estado en esta materia «únicamente alcanza a lo esencial y básico del desarrollo directo (del derecho de asociación) (...) no a la determinación de todo su contenido y límites, sino sólo al contenido básico y a los límites básicos». Rechazan la tesis de que la Comunidad Autónoma esté habilitada sólo para regular los aspectos específicos de las asociaciones a las que se refiere el Estatuto de Autonomía del País Vasco; e incluso la representación del Gobierno vasco sostiene que la relación de asociaciones contenida en el artículo 10.13 del Estatuto no equivale a consagrar un *numerus clausus* al que la Comunidad Autónoma deba limitar su competencia, sino que ésta se extiende a la materia «asociaciones, genéricamente considerada, en la que, respetando las "condiciones básicas del ejercicio del derecho" cuyo establecimiento corresponde al Estado, cabe perfectamente un desarrollo legislativo completo» [2].

Centrados así el objeto y los términos en los que se plantea el presente proceso constitucional, para poder proceder al enjuiciamiento de los preceptos impugnados debemos precisar, en primer lugar, el alcance de los artículos constitucionales y estatutarios traídos al mismo por las partes, empezando con el artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, ya que éste es el título habilitante aducido por la Comunidad Autónoma para dictar la Ley aquí recurrida.

A tenor de este precepto corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la competencia exclusiva sobre «asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares, en tanto desarrollen principalmente sus funciones en el País Vasco». La Comunidad Autónoma no posee un título competencial para regular todas las asociaciones de derecho común, ni menos aún todas las uniones de personas que resultan del ejercicio del derecho de asociación, en sus muchas manifestaciones y modalidades (S.T.C. 3/1981, fundamento jurídico 1.º; 67/1985, fundamento jurídico 3.º, y 5/1996, fundamento jurídico 6.º). El Estatuto de Autonomía concreta la competencia exclusiva del País Vasco a un elenco de asociaciones caracterizadas por atender a unos fines y desarrollar unas actividades específicas. La locución «y similares» flexibiliza y amplía la enumeración; pero, sea cual sea en la práctica el alcance final de la competencia autonómica, no la convierte en indefinida o indeterminada [3].

Así pues, lo primero que debemos determinar es si la Ley impugnada ciñe su ámbito de aplicación a las asociaciones objeto de la competencia autonómica o lleva a cabo una regulación general de todas las asociaciones que desarrollan sus funciones principalmente en el País Vasco.

Pues bien, la respuesta a este interrogante se da de forma explícita en los artículos 1 y 3 de la propia Ley. En ellos se proclama con toda claridad que «la Ley tiene por objeto la regulación de las Asociaciones de competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de acuerdo con el artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía».

Debe concluirse, pues, que, por declaración expresa de la propia Ley, ésta se limita a regular las asociaciones a las que se refiere el artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco. A esta conclusión no puede oponerse ni la rúbrica, ciertamente genérica, del título de la Ley —«de Asociaciones»—, ni alguna de las expresiones contenidas en el Preámbulo en las que parece hacerse referencia al fenómeno asociativo en general. Aunque quepa reprochar la introducción de elementos de imprecisión en la Ley, es lo cierto que, como ha reiterado este Tribunal, ni las rúbricas de los títulos de las leyes ni los preámbulos tienen valor normativo (por todas, S.T.C. 36/1981, fundamento jurídico 7.º), por lo que lo establecido en ellos no puede prevalecer sobre el articulado de la Ley [4].

Como queda dicho, la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene atribuida la competencia exclusiva sobre las asociaciones mencionadas en el referido artículo de su Estatuto. Esto significa que le corresponde ejercer tanto la función legislativa como la ejecutiva, regulando su régimen jurídico y llevando a cabo la correspondiente acción administrativa.

Más concretamente, y a reserva de las precisiones que de inmediato vamos a realizar, puede avanzarse que la competencia autonómica no se limita a la regulación del régimen jurídico de lo que el Abogado del Estado denomina «potestades administrativas sobre las mismas, desarrollando las clásicas modalidades de acción administrativa: Policía, fomento y sanción». El contraste de esta competencia «sobre asociaciones» con el supuesto enjuiciado en la S.T.C. 157/1992, en el que sí se utilizó este criterio, aunque no resuelve definitivamente la cuestión, es, sin duda, revelador. Allí se trataba de una Comunidad Autónoma que había regulado las asociaciones juveniles desde una competencia sectorial (concretamente desde el título de juventud) y por ello en la citada Sentencia se establecía que «a diferencia de otros Estatutos de Autonomía en los que se atribuye a las respectivas Comunidades la competencia exclusiva en materia de “asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares”», al poseer la Comunidad de las Islas Baleares sólo competencias sobre juventud, ve limitada su actuación respecto de las asociaciones juveniles a la posibilidad de ejercer «actividades de fomento» y a «establecer las condiciones necesarias que deben poseer esas asociaciones para poder acceder a esas ayudas» [5].

Sin embargo, 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. La Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como *lex superior* de todo el ordenamiento.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que la Comunidad Autónoma, al regular el régimen jurídico de las asociaciones sometidas a su competencia, no puede entrar a regular el desarrollo directo de los elementos esenciales del derecho fundamental de asociación. Este es un ámbito reservado al Estado *ex* artículo 81.1 C.E. y las normas que las Cortes Generales pueden dictar en su ejercicio constituyen un *prius* del que necesariamente debe partir la Comunidad Autónoma al regular, no el derecho de asociación en cuanto tal, sino el régimen de las asociaciones que surgen del ejercicio de ese derecho.

En segundo lugar, al precisar el alcance de la competencia autonómica, debe tenerse en cuenta que en las asociaciones objeto de la competencia autonómica existen elementos de muy diversa índole, civiles, administrativos, procesales, fiscales e incluso penales, sobre los que el Estado tiene títulos competenciales que deben hacerse compatibles con el título exclusivo atribuido a la Comunidad Autónoma.

En el supuesto aquí enjuiciado esta doble tarea de delimitación de la competencia del artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco la realizaremos, fundamentalmente, a partir de los cuatro preceptos constitucionales aducidos por el Abogado del Estado a los que ya hemos hecho referencia, a saber: de un lado, la reserva de ley orgánica del artículo 81.1 C.E. y, de otro, el principio constitucional conforme al cual todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio español (art. 139.1 C.E.), la competencia estatal para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 C.E.), y el título competencial 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» (art. 149.1.6 C.E.) [6].

En cuanto al límite que supone la reserva de Ley Orgánica prevista en el artículo 81.1 C.E. para el desarrollo del derecho fundamental de asociación del artículo 22 C.E., las partes personadas en este proceso constitucional discrepan acerca de la naturaleza y el alcance de esta reserva. En realidad centran sus alegaciones en el debate teórico sobre esta cuestión. Para los representantes del Gobierno y del Parlamento Vasco, el artículo 81.1 C.E. no contiene ningún título competencial habilitante en favor del Estado y su contenido debe reconducirse al de las competencias que el artículo 149.1 y 3 C.E. reserva al Estado. Por el contrario, para el Abogado del Estado este precepto constitucional atribuye al Estado facultades específicas y, en este caso, en relación con los artículos 149.1.1 y 139, le habilita no sólo para desarrollar el derecho de asociación, sino para establecer un régimen jurídico común a todas las asociaciones.

La reserva de ley tiene hoy, como tuvo en su origen y en su evolución histórica, una naturaleza distinta de la que poseen las reglas de atribución de competencia. La reserva de ley orgánica del artículo 81.1 C.E. no contiene, en puridad, ningún título competencial habilitante a favor del Estado.

Sin embargo, siendo cierto que la reserva de Ley Orgánica no supone atribución de ningún título competencial, no lo es menos que, en virtud del artículo 81.1 C.E., sólo

el Estado puede dictar esta forma de leyes en desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas y que las Comunidades Autónomas al ejercer sus competencias deben respetar el contenido de las mismas so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 81.1 C.E. Por ello, en la práctica, como en el fondo ponen de manifiesto las alegaciones de las partes en este proceso, lo más relevante para la resolución del recurso de inconstitucionalidad no radica tanto en la distinción entre la naturaleza jurídica de la reserva de ley y las reglas de competencia, cuanto en la delimitación del alcance material de la reserva de ley orgánica y en la determinación de en qué medida esta delimitación debe hacerse o no a partir del sistema de distribución de competencias.

El Tribunal Constitucional, desde la S.T.C. 5/1981, ha ido estableciendo una serie de criterios o pautas con los que llevar a cabo esta tarea delimitadora.

Se ha afirmado que requiere ley orgánica únicamente la regulación de un derecho fundamental o de una libertad pública que «desarrolle» la Constitución de manera directa y en elementos esenciales para la definición del derecho fundamental, ya sea en una regulación directa, general y global del mismo o en una parcial o sectorial, pero, igualmente, relativa a aspectos esenciales del derecho, y no por parcial, menos directa o encaminada a contribuir a la delimitación y definición legal del derecho» (S.T.C. 127/1994, fundamento jurídico 3.º b), en este mismo sentido pueden verse las SS.T.C. 6/1982, fundamento jurídico 6.º; 67/1985, 140/1986 y 160/1987). Precizando un poco más esta definición, en la S.T.C. 132/1989 (fundamento jurídico 16), referida precisamente al derecho de asociación, se afirma que lo que está constitucionalmente reservado a la Ley Orgánica es «la regulación de determinados aspectos esenciales para la definición del derecho, la previsión de su ámbito y la fijación de sus límites en relación con otras libertades constitucionalmente protegidas». Esta doble referencia a «aspectos esenciales» y al «establecimiento de restricciones o límites» se halla también en las SS.T.C. 88/1995, fundamento jurídico 4.º; 140/1986, fundamento jurídico 5.º, y 101/1991, fundamento jurídico 2.º

Se ha destacado igualmente, como pauta que debe guiar la interpretación del artículo 81.1 C.E., la idea de que en nuestro ordenamiento constitucional la reserva de Ley Orgánica tiene como función o, si se prefiere, responde a la finalidad de encomendar a un procedimiento legislativo que exige el respaldo de una mayoría cualificada 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. Así, en la S.T.C. 127/1994.

Mayores problemas presenta, por último, la cuestión 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 artículo 149.1 y 3 C.E. La jurisprudencia de este Tribunal no ha sido rectilínea en esta materia. Con todo, del conjunto de la jurisprudencia sentada en esta cuestión pueden extraerse dos criterios de interpretación fundamentales: de un lado, que el ámbito de la reserva de Ley Orgánica no es coextenso al de las competencias atribuidas al Estado —así se establece de forma implícita en la práctica totalidad de las resoluciones de este Tribunal que han abordado este tema— y, de otro lado, que, en aplicación de un elemental criterio de interpretación sistemática, al fijar el alcance de la reserva de ley orgánica debe coherenciarse con el contenido de los preceptos del llamado bloque de la constitucionalidad que distribuyen las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Pues bien, uno de los criterios fundamentales que, junto a los ya mencionados, ha orientado la realización de esta tarea de definición sistemática ha sido la de reservar al Estado *ex* artículo 81.1 C.E. la regulación de los aspectos esenciales, el desarrollo directo del derecho fundamental considerado en abstracto o «en cuanto tal», en tanto que se atribuye la regulación de la «materia», sobre la que se proyecta el derecho al legislador ordinario, estatal o autonómico, con competencias sectoriales sobre la misma (SS.T.C. 127/1994, 61/1997 y, en relación concretamente con el derecho de asociación, SS.T.C. 67/1985 y 157/1992).

Ciertamente, esta pauta interpretativa no puede ser aplicada de forma mecánica, ya que con suma frecuencia resulta difícil distinguir.

Conviene advertir, finalmente, que en el presente caso a la dificultad delimitadora que acabamos de reseñar se une, potenciándola, otra de no menor entidad y que consiste en que hasta la fecha no existe ninguna norma genérica de desarrollo directo del artículo 22 C.E. En efecto, de un lado, el legislador postconstitucional ha optado por el momento

por no dictar ninguna Ley Orgánica de desarrollo del derecho de asociación y, de otro lado, la Ley 191/1994, de 24 de diciembre, de Asociaciones —parcialmente modificada en su art. 4 por la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General—, a pesar de que se encuentra parcialmente vigente en lo que no ha sido derogada por la Constitución, dado que se inspira en unos principios contrarios a lo establecido por ella, «no cumple la función de desarrollar el derecho de asociación como género, estableciendo una regulación que haya de ser respetada por las leyes especiales que incidan en el ámbito del derecho de asociación reconocido por el artículo 22 C.E.», dado que se inspira en unos principios contrarios a los establecidos por ella (S.T.C. 67/1985, fundamento jurídico 5.º).

Este hecho no impide, ciertamente, controlar el respeto de la reserva de Ley Orgánica por parte de la Ley impugnada, pero sí dificulta nuestra tarea ya que el contraste del contenido normativo de la Ley Vasca recurrida debe hacerse con el contenido abstracto de la reserva de Ley Orgánica, pero no es posible llevarlo a cabo con relación al articulado de una ley estatal, que puede concretar con mayor o menor intensidad el ámbito de la reserva, pero que en la actualidad no es más que una posibilidad abierta a las Cortes Generales tal y como señalábamos ya en las SS.T.C. 67/1985, fundamento jurídico 5.º, y 132/1989, fundamento jurídico 16.

Establecidas estas premisas, para precisar el ámbito reservado a la ley orgánica debemos analizar las características propias del derecho de asociación, puesto que el resultado de esta tarea delimitadora está en función, entre otros extremos, del tipo de derecho fundamental objeto de desarrollo [7].

Las asociaciones objeto de la Ley recurrida son asociaciones privadas con finalidad no lucrativa. El derecho fundamental implicado es, pues, el derecho genérico de asociación reconocido y parcialmente regulado en el artículo 22 C.E. Este derecho, que en su vertiente objetiva es uno de los elementos estructurales básicos del Estado social y democrático de Derecho, en tanto que derecho subjetivo es, en esencia, un derecho de libertad frente a posibles «interferencias de los poderes públicos» (S.T.C. 56/1995).

Partiendo del referido reconocimiento y de la regulación parcial establecida en el citado artículo 22 C.E., este Tribunal ha venido destacando que el contenido fundamental de ese derecho se manifiesta en tres dimensiones o facetas complementarias: la libertad de creación de asociaciones y de adscripción a las ya creadas; la libertad de no asociarse y de dejar de pertenecer a las mismas; y, finalmente, la libertad de organización y funcionamiento internos sin injerencias públicas.

Junto a este triple contenido, el derecho de asociación tiene también, según se dijo en la mencionada S.T.C. 56/1995, una cuarta dimensión, esta vez *inter privatos*, que garantiza un haz de facultades a los asociados considerados individualmente frente a las asociaciones a las que pertenecen —o, en su caso, a los particulares respecto de las asociaciones a las que pretenden incorporarse.

A la luz de la doctrina expuesta en el fundamento jurídico precedente, debe considerarse reservado a la ley orgánica *ex* artículo 81.1 C.E. 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 (S.T.C. 101/1991, fundamento jurídico 2.º), al alcance del mismo en las relaciones *inter privatos*, a las garantías fundamentales necesarias para preservarlo frente a las injerencias de los poderes públicos y, muy especialmente, dada su naturaleza de derecho de libertad, corresponde en exclusiva al legislador orgánico la precisión de los límites que, en atención a otros derechos y libertades constitucionalmente reconocidos y respetando siempre el contenido esencial, puedan establecerse para determinar las asociaciones constitucionalmente proscritas —es decir, las ilegales, secretas y de carácter paramilitar—, así como los límites en relación al derecho de asociarse de determinados grupos de personas —militares, jueces, etc.—, o en relación a la libertad de no asociarse [8].

En cuanto a la competencia estatal para establecer «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (art. 149.1.1 C.E.), este Tribunal en su reciente S.T.C. 61/1997 ha dejado sentado, por lo que aquí interesa, que se trata de un título competencial con contenido propio, no residual, que habilita al Estado para regular «el contenido primario del derecho, las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, cier-

tas premisas o presupuestos previos...). Las condiciones básicas que garanticen la igualdad se predicen de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan y, en consecuencia, el artículo 149.1.1 C.E. sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. De lo contrario, dada la fuerza expansiva de los derechos y la función fundadora de todo el ordenamiento jurídico (...) quedaría desbordado el ámbito y sentido del artículo 149.1.1 C.E., que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional».

En cualquier caso, la «regulación» que corresponde al Estado *ex* artículo 149.1.1 C.E. queda «limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico (...). Las condiciones básicas que garanticen la igualdad, por definición, no pueden consistir en un régimen jurídico acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales afectados. La regulación de esas condiciones básicas sí corresponde por entero y en exclusiva al Estado, pero con tal normación, como es evidente, no se determina ni se agota su entero régimen jurídico» (S.T.C. 61/1997, fundamento jurídico 7.º, b)).

Sin embargo, en tanto que esa legislación estatal no se haya dictado, resultará sumamente difícil atribuir a la legislación autonómica una invasión competencial, ya que el artículo 149.1.1 C.E., más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades Autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione —mediante, precisamente, el establecimiento de unas «condiciones básicas» uniformes— el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales.

Parece fuera de toda duda que, por su conexión con el derecho de asociación y por su carácter de «requisitos mínimos indispensables» que posibilitan su ejercicio, el legislador estatal podrá considerar «condiciones básicas» *ex* artículo 149.1.1 C.E., tanto lo que podríamos denominar la definición del concepto legal de asociación, como aquellos aspectos concretos de lo que hemos llamado régimen jurídico externo de las asociaciones (nacimiento de la personalidad, capacidad jurídica y de obrar, régimen de responsabilidad y causas y efectos de la disolución), que resulten «imprescindibles o necesarios» en orden a asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de asociación y, en cuanto tales, requieren un tratamiento uniforme [9].

Por último, respecto de la previsión contenida en el artículo 139.1 C.E. conforme a la cual «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio español», conviene dejar constancia, en primer lugar, de que este tipo de preceptos «son presupuestos o límites, pero no títulos competenciales» (S.T.C. 61/1997, fundamento jurídico 7.º).

Podemos avanzar ya que, en lo que esta alegación del artículo 139.1 C.E. tiene de autónoma respecto de los ámbitos reservados al Estado por los artículos 81.1 y 149.1.1 C.E., ninguno de los preceptos impugnados vulnera el límite material impuesto por este principio constitucional [10].

Sentado cuanto antecede, estamos en condiciones de analizar si los artículos impugnados de la Ley de Asociaciones del Parlamento Vasco han invadido el ámbito de la reserva de ley orgánica relativa al desarrollo del derecho de asociación, o las competencias estatales traídas a este proceso constitucional.

Para efectuar ese análisis, vamos a agrupar los distintos preceptos de la Ley vasca según el orden lógico que impone su enjuiciamiento desde la perspectiva constitucional, sin atenernos a una correlación puramente numérica [12].

Bajo la rúbrica «principios generales» el artículo 2 enuncia los principios de libertad, pluralismo, democracia y no discriminación que deben de regir la constitución, el ingreso y la permanencia en las asociaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley, así como el principio democrático que debe presidir la organización y funcionamiento de las mismas.

Desde el punto de vista competencial, el precepto contiene una pluralidad de reglas que merecen un juicio de constitucionalidad dispar.

a) La proclamación efectuada en el primer inciso del apartado primero según la cual «la constitución de Asociaciones es libre y voluntaria», al igual que la contenida en el

apartado segundo —«nadie puede ser obligado a ingresar en una Asociación o a permanecer en su seno»— no hacen más que enunciar el contenido del derecho de asociación reconocido en el artículo 22 C.E., sin añadir a ese derecho constitucional de libertad ningún contenido normativo propio, es decir, sin entrar a «desarrollar» ese derecho precisando facultades, estableciendo límites o previendo garantías. En consecuencia, ninguna tacha de inconstitucionalidad puede oponerse, desde la perspectiva competencial aquí enjuiciada, a los incisos analizados del artículo 2.

b) A la misma conclusión desestimatoria debe llegarse respecto de la previsión contenida en el artículo 2.3 conforme a la cual la condición de miembro de una determinada asociación no puede suponer motivo de discriminación, favor o ventaja por parte de los poderes públicos, locución esta última referida, naturalmente, a los poderes que forman parte de la Comunidad Autónoma o se encuentran sometidos a sus leyes.

c) En cambio, la previsión general de que «la organización y funcionamiento de las Asociaciones será democrática» contenida en el número 4 de este artículo excede la competencia del legislador autonómico.

No es preciso pronunciarse ahora acerca de si ese imperativo, que la Constitución impone solamente a ciertas modalidades asociativas como, por ejemplo, los partidos políticos, respeta o no el contenido esencial del derecho de asociación en su vertiente de libertad de organización y funcionamiento interno sin interferencias de los poderes públicos (art. 6 C.E., SS.T.C. 3/1981, fundamento jurídico 1.º, y 56/1995, fundamento jurídico 3.º). Basta con advertir que esta imposición, como condición genérica de constitución y reconocimiento legal de una asociación, constituye un desarrollo directo de un elemento esencial para definir la libertad de autoorganización de las asociaciones, por lo que solamente las Cortes Generales mediante Ley Orgánica tienen competencia para pronunciarse sobre si las asociaciones deben organizarse y funcionar democráticamente o, por el contrario, los estatutos de la asociación pueden establecer libremente otros modos de organización y funcionamiento. Por consiguiente, el número 4 del artículo 2 de la Ley impugnada debe ser declarado inconstitucional y nulo, así como el inciso «de acuerdo con el artículo 2.4, y» que encabeza el artículo 12.1.

Por motivos similares, a igual conclusión debe llegarse respecto del inciso final del número 1 de este artículo 2, que establece que la constitución de Asociaciones «(y) se llevará a cabo con respeto al pluralismo y a los principios democráticos» [13].

Un segundo grupo de preceptos es el formado por los artículos 4.a), 5, 8, 9, 11, 16, 17 y 19 que se refieren a diversos aspectos relacionados con la constitución de las asociaciones, los efectos de la inscripción registral, el régimen de responsabilidad tanto de las asociaciones inscritas como de las no inscritas, las facultades reconocidas a las asociaciones para llevar a cabo sus fines y, por último, las causas y efectos de su disolución.

a) El artículo 4.a) enuncia la normativa aplicable a la constitución e inscripción de las asociaciones sobre las que la Comunidad Autónoma ejerce competencias. Esta normativa es la propia Ley 3/1988 y los Reglamentos dictados «en su desarrollo y/o ejecución».

Ninguna extralimitación competencial cabe advertir desde el punto de vista de titularidad.

La falta de referencia a la normativa estatal no merece tacha de inconstitucionalidad si se interpreta que ese silencio no es sinónimo de una exclusión.

Como afirma nuestra jurisprudencia, «el orden de fuentes en un ordenamiento compuesto es el establecido por el bloque de la constitucionalidad»: ni el legislador estatal, ni el legislador autonómico, pueden imponer al otro una prelación de las distintas disposiciones legales que confluyen en la regulación de una materia (S.T.C. 214/1989, fundamento jurídico 5.º). Así interpretado este precepto no es inconstitucional.

b) El artículo 5, bajo la rúbrica «constitución de las asociaciones» establece en su primer apartado que éstas se constituyen mediante el acuerdo de tres o más personas por el que se crea una entidad organizada para la consecución de fines mutuos o generales, comprometiéndose para ello a poner en común sus conocimientos, su actividad o sus recursos económicos con carácter permanente, con arreglo a unos Estatutos aprobados por ellos y ofreciendo a otras personas su ingreso voluntario en dicha organización asociativa.

El legislador autonómico puede, sin duda, definir las asociaciones objeto de su regulación siempre que respete el concepto legal de asociación. Tampoco cabe negar la posibilidad de que, en atención a los fines o a las características específicas de las diversas asociaciones, exija un número mínimo de personas para poder constituir un tipo concreto

de asociación, siempre que ello responda a bienes o intereses relevantes y la solución adoptada sea razonable y proporcional a esa finalidad.

En el supuesto aquí enjuiciado, la definición adoptada no se aparta de las condiciones básicas que pueden deducirse del concepto de asociación utilizado por el legislador estatal y, aunque por su generalidad pudiera hacer pensar que con ella se pretende consagrar un genérico concepto de asociación, lo establecido al regular el objeto y el ámbito de aplicación de la ley obliga a entender que la definición contenida en este precepto se refiere exclusivamente a las asociaciones docentes, culturales, artísticas, benéficas y asistenciales que son de la competencia del País Vasco.

c) El artículo 5.2 detalla los tipos de personas que pueden constituir y ser miembros de las asociaciones de competencia del País Vasco. En sus párrafos a) y c) se limita a establecer condiciones de ejercicio de derecho de asociación respecto de quienes la legislación estatal ha reconocido previamente la titularidad de este derecho. En consecuencia ningún reproche cabe formular desde el punto de vista competencial a esta regulación.

El inciso enjuiciado no regula ninguna limitación constitucional del derecho de asociación, ni entra en contradicción con ninguna previsión que haya pretendido establecer con carácter excluyente quiénes son los titulares de ese derecho o con el concepto legal de asociación actualmente reconocido en nuestro ordenamiento.

En efecto, en ausencia de Ley Orgánica, la regulación genérica de la titularidad del derecho de asociación se halla en el artículo 3 de la Ley preconstitucional de Asociaciones de 1964 que la atribuye únicamente a las «personas naturales». Esta determinación, sin embargo, a la luz de la Constitución de 1978 no puede considerarse excluyente de otros posibles titulares del derecho, como ya advirtió este Tribunal en un *obiter dictum* en la S.T.C. 64/1988.

Por otro lado, el reconocimiento de que las personas jurídicas, tanto privadas como públicas, puedan constituir y ser miembros de las asociaciones objeto de la Ley analizada tampoco contradice, como queda dicho, el concepto legal de asociación, que *ex articulo 149.1.1 C.E.* corresponde determinar en sus rasgos esenciales al legislador estatal. Debe señalarse al respecto que el referido legislador ha reconocido ya esa posibilidad tanto a las personas jurídicas privadas (por ejemplo, en el art. 12 de la Ley 10/1990, del Deporte, de 15 de octubre, o, indirectamente, en el art. 21 de la Ley 26/1984, general para la defensa de los consumidores y usuarios), sino también a las personas jurídicas públicas (puede traerse a colación, aunque se trate de asociaciones dotadas de características particulares, la Disposición adicional quinta de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Esta previsión se ha incorporado a diversas leyes de régimen local autonómicas).

d) El primer párrafo del apartado 3 de este artículo 5, que regula la formalización documental del acuerdo asociativo plantea también problemas de orden competencial ya que la actividad de determinar los supuestos en los que es necesaria escritura pública debe considerarse incluida en la competencia estatal exclusiva para la ordenación de los instrumentos públicos (art. 149.1.8) (S.T.C. 72/1983, fundamento jurídico 8.º, y 156/1993, fundamento jurídico 5.º). No obstante, el tenor del precepto permite entender que la opción entre «documento público o privado» para plasmar el acta de constitución y los estatutos ha de interpretarse, no como una facultad libre de optar por uno o por otro, sino como una remisión a las normas estatales que detallan los supuestos en que es necesaria la escritura pública. Así interpretado, este inciso no es inconstitucional.

e) El recurso de inconstitucionalidad no se dirige contra el establecimiento y regulación del Registro de Asociaciones creado por la Ley Vasca, en su artículo 10 (y disposición transitoria segunda). La pretensión anulatoria se orienta contra las disposiciones que regulan la inscripción de las asociaciones sujetas a la Ley en dicho Registro, así como los efectos de dicha inscripción (arts. 8, 9, 11, 17, 19.3). La impugnación debe ser sustancialmente desestimada.

No cabe duda alguna acerca de la competencia de la Comunidad Autónoma para asegurar la inscripción registral «a los solos efectos de publicidad» de las asociaciones comprendidas en su ámbito de competencias, facilitando el pleno ejercicio de la libertad de asociación en los términos previstos por el artículo 22.3 C.E. (S.T.C. 291/1993, fundamento jurídico 2.º). La posibilidad de que mediante ley ordinaria se regulasen aspectos relativos a la inscripción registral y a los efectos de la misma ya fue reconocida en la S.T.C. 67/1985, fundamentos jurídicos 2.º y 5.º Las normas que contiene el artículo 8 de la Ley no sobrepasan el ámbito propio de dicha competencia, ya que se limitan a dar pautas relativas

al procedimiento de inscripción de las asociaciones en el Registro administrativo correspondiente en términos que no menoscaban las competencias estatales.

Sólo se aprecia una excepción. El apartado cuarto de este artículo 8 que, al establecer un cauce procesal específico (el de la protección de los derechos fundamentales de las personas) para reaccionar frente al incumplimiento del plazo de inscripción y frente a la denegación de la misma, invade la competencia estatal exclusiva sobre legislación procesal (art. 149.1.6 C.E.), por lo que dicho inciso debe ser declarado inconstitucional y nulo.

f) Los artículos 9 y 11 detallan los efectos legales de la inscripción y, en particular, el régimen de responsabilidad de las asociaciones frente a sus obligaciones. Por su parte, el artículo 17 regula ese régimen respecto de las asociaciones que no han accedido al Registro creado por la Ley Vasca.

Ya ha quedado dicho que el Estado puede establecer *ex* artículo 149.1.1 C.E. «condiciones básicas» sobre aquellos aspectos relativos al nacimiento de la personalidad jurídica que resultan imprescindibles para garantizar el ejercicio en condiciones de igualdad del derecho de asociación. Entre estos aspectos figura, sin duda, el de los efectos que puedan atribuirse a la inscripción registral en relación con la adquisición o no de esa personalidad.

En tanto las Cortes Generales, *ex* artículo 149.1.1 C.E., no precisen lo que crean conveniente al respecto, ninguna tacha puede formularse a la previsión del artículo 9 de la Ley 3/1988 que, bajo la rúbrica «efectos de la inscripción», se limita a proclamar, de forma plenamente compatible con el referido artículo 35.1 del Código Civil, que «la inscripción registral hace pública la constitución y los Estatutos de las Asociaciones y es garantía tanto para los terceros que con ella se relacionan como para sus propios miembros».

Lo mismo cabe decir respecto del régimen de responsabilidad previsto en los artículos 11 y 17.

Reconocida la constitucionalidad de estos preceptos, idéntica conclusión debe alcanzarse respecto de los artículos 19.3 y 18, incisos 2 y 3, que se remiten a lo dispuesto en los mismos.

g) El artículo 16 precisa «las facultades» que las asociaciones de competencia autonómica pueden ejercer para cumplir sus fines. No cabe negar la posibilidad de que el Estado desde su título *ex* artículo 149.1.1 C.E. establezca las condiciones básicas que definan los aspectos de la capacidad de las personas jurídicas necesarios para garantizar el ejercicio en condiciones de igualdad del derecho de asociación, pero respetando esas decisiones el legislador de los diversos tipos de asociación podrá precisar las facultades que éstas pueden asumir. Estas condiciones se hallan en la actualidad en los artículos 36 y 37 del Código Civil y el artículo 16 de la Ley 3/1988 en nada los contradice.

h) El examen del artículo 19, sobre la disolución de las asociaciones culturales, artísticas, benéficas y similares del País Vasco, arroja el mismo resultado desestimatorio del recurso.

El apartado 1 del precepto respeta la competencia estatal para regular las condiciones básicas de la pérdida de la personalidad jurídica de las asociaciones. La remisión que efectúa al artículo 39 del Código Civil no puede entenderse como una regulación *ex novo* y originaria de la disolución de las asociaciones sujetas a la competencia de la Comunidad Autónoma.

El artículo 19.1 de la Ley Vasca ha de entenderse como un reenvío formal, no recepticio, y por tanto, efectuado a la norma estatal que se encuentre en vigor en cualquier momento, y no al contenido preciso del precepto del Código que menciona.

La explicación de que la disolución puede ser debida a Sentencia judicial, corolario lógico del artículo 22.4 C.E., o a la voluntad de los socios, consecuencia de la voluntariedad de toda asociación, no desborda el campo de la competencia autonómica para legislar sobre las asociaciones de su competencia. Lo mismo cabe decir de las prescripciones que adopta sobre la forma de manifestar la voluntad social de disolución y la intervención de la Administración autonómica en la aplicación de los bienes de la asociación disuelta [14].

Un tercer grupo de preceptos es el relativo a la normativa aplicable al régimen interno de las asociaciones (art. 4.b)), los estatutos (arts. 6, 7 y 18), la organización y funcionamiento (art. 12), los derechos y deberes de los socios (arts. 13 y 14), cuestiones suscitadas en la vía administrativa y jurisdiccional (art. 21), las uniones de asociaciones (art. 23) y la aplicación de la Ley a las asociaciones de alumnos (Disposición adicional) y el régimen transitorio (Disposición transitoria primera).

El contenido de estos preceptos se refiere a las cuestiones más típicas del régimen jurídico interno de las asociaciones. Tienen una relación más remota con la reserva de ley orgánica y, como veremos, no plantean problemas respecto de las competencias estatales *ex artículo 149.1 C.E.*, salvo, en algunos casos, con la competencia estatal sobre legislación procesal.

a) El artículo 4.b) determina la normativa aplicable al «régimen interno» de las asociaciones objeto de esta Ley. La Comunidad Autónoma es, sin lugar a dudas, competente para determinar la normativa aplicable a la organización y funcionamiento internos de las asociaciones docentes, culturales, artísticas y similares que realizan sus actividades principalmente en el País Vasco, aunque, evidentemente, al ejercer esta competencia deberá respetar la libertad de organización y funcionamiento de las asociaciones constitucionalmente reconocidas y las garantías que el legislador orgánico pueda establecer para asegurarla.

Con todo, este precepto de la Ley 3/1988, no ha sido impugnado desde el punto de vista material, sino sólo competencial, y, por otra parte, *prima facie*, ningún indicio se desprende de su literalidad que pueda llevar a una conclusión contraria a la constitucionalidad del mismo, puesto que se limita a atribuir el carácter de norma aplicable a la propia Ley de Asociaciones, a los respectivos Estatutos, a los acuerdos adoptados por los órganos de gobierno de las asociaciones y a las disposiciones reglamentarias que pueda dictar el Gobierno «en tanto no estén en contradicción con la autonomía de la voluntad manifestada a través de los Estatutos y acuerdos».

b) Lo mismo debe decirse respecto de los artículos relativos a los estatutos, a su contenido y a su modificación. No rebasan la competencia legislativa que la Comunidad Autónoma posee sobre las asociaciones del artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Ciertamente, al ejercer esta competencia el legislador debe tener presente el límite que supone la libertad de autoorganización de las asociaciones, pero, como hemos reiterado, en este proceso ningún reproche se ha formulado desde esta perspectiva al precepto aquí enjuiciado.

c) Las previsiones del artículo 18 sobre modificación de los estatutos son de diversa naturaleza. El primer inciso se limita a complementar lo dispuesto por los artículos 6 y 7, por lo que merecen idéntico fallo de constitucionalidad que tales preceptos. Los restantes, sobre la inscripción y la falta de inscripción, se remiten a los artículos 8 y 11 de la Ley por lo que también aquí hemos de remitir nuestro juicio a lo que respecto de estos dos últimos preceptos ya se ha dicho en el fundamento 14.e) y f).

d) En cuanto a los artículos que regulan la organización y el funcionamiento de las asociaciones vascas, una vez anulado el inciso inicial del artículo 12.1 («De acuerdo con el artículo 2.4, y»), como consecuencia de la declaración de nulidad del precepto al que se refiere, nada hay en esta disposición que exceda la competencia autonómica sobre asociaciones enumeradas por el artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Regular aspectos concretos de la estructura interna de las asociaciones compete, sin duda, a la Comunidad Autónoma vasca, que, sin embargo, como hemos reiterado, debe ejercerla respetando la libertad de organización de las asociaciones, extremo éste aquí no controvertido.

e) Lo mismo cabe concluir acerca del artículo 12.2, cuyo contenido es, además, puramente permisivo. La referencia que en él se efectúa al «marco de esta Ley» no puede interpretarse en un sentido excluyente de la legislación estatal que pudiera resultar de aplicación, como es obvio. Más problemas plantea el apartado 3 de este artículo 12. Sin embargo, al tratarse de cuestiones que afectan a la competencia estatal relativa a la legislación procesal, su análisis lo abordaremos en el próximo fundamento jurídico conjuntamente con el de los artículos 13.4 y 21 que suscitan esta misma problemática constitucional.

f) No podemos, en cambio, compartir las impugnaciones dirigidas contra los artículos 13, 14 y 20 de la Ley Vasca 3/1988, que enuncian unos derechos y deberes mínimos de los socios en términos que no rebasan la competencia de la Comunidad Autónoma para establecer el régimen jurídico de las asociaciones de su competencia.

Con todo, el apartado 2 del artículo 13 merece especial atención. El derecho de todos los socios a participar en los órganos de dirección, «de acuerdo con los estatutos de cada Asociación y la presente Ley», puede ser interpretado en varios sentidos. Una interpretación extrema vendría a conferir a todos los miembros de la asociación, sin distinciones, el derecho a participar en términos de absoluta igualdad en todos y cada uno de los órganos

de gobierno de la asociación, sin que los estatutos pudieran introducir limitaciones o ponderaciones. Esta interpretación, sobre cuya constitucionalidad material no es procedente pronunciarse ahora, desbordaría la competencia legislativa de la Comunidad Autónoma, por la misma razón por la que el artículo 2.4 de la Ley ha sido declarado inconstitucional. Sin embargo, la anulación de este último precepto permite excluir esa interpretación del artículo 13.2, lo que elimina el riesgo de extralimitación competencial, que no puede pender de la interpretación del precepto legal sometido a enjuiciamiento.

g) Ninguna de las pretensiones anulatorias relativas a las uniones de asociaciones (federaciones y confederaciones: art. 23), y a las asociaciones de alumnos y de padres de alumnos (Disposición adicional) puede prosperar.

Las disposiciones que incorpora no desbordan, en modo alguno, la competencia del Parlamento Vasco para establecer el régimen jurídico de las asociaciones de competencia autonómica.

Lo mismo cabe decir de la previsión acerca de las uniones de asociaciones no inscritas que incluye el apartado 2 de este artículo 23, que no es más que mero complemento del artículo 11, previamente juzgado conforme con el ámbito de competencia de la Comunidad Autónoma.

h) La disposición adicional dispone que «las Asociaciones de Alumnos y de Padres de Alumnos previstas y reguladas en la legislación educativa, se regirán en sus aspectos generales por las normas contenidas en esta Ley». Con anterioridad a la entrada en vigor de la misma, el Gobierno Vasco había dictado el Decreto 66/1987, de 10 de febrero, por el que se regulan las Asociaciones de Padres de Alumnos de la Comunidad Autónoma del País Vasco; no consta que ese Decreto haya sido recurrido.

De todo ello se deduce que nada se opone a que la Comunidad Autónoma del País Vasco regule las referidas asociaciones siempre que esa normación respete las disposiciones dictadas por el Estado en ejercicio de sus competencias *ex* artículo 149.1.1 y 149.1.30 C.E., y no invada el ámbito reservado a la ley orgánica del artículo 81.1 C.E.

Pues bien, la declaración contenida en la disposición adicional conforme a la cual los aspectos generales de la Ley enjuiciada serán de aplicación a las asociaciones de alumnos y de padres de alumnos en nada contradice lo establecido en los mencionados artículos 5 y 7 de la Ley Orgánica 8/1985 y, una vez depurada de los preceptos declarados inconstitucionales por esta Sentencia, ninguna tacha puede oponérsele tampoco desde la perspectiva de los artículos 8.1 y 149.1.1 C.E. [15].

Según el Abogado del Estado, los artículos 12.3, 13.4 y 21 invaden la competencia estatal sobre la legislación procesal (art. 149.1.6 C.E.). Las impugnaciones han de ser estimadas.

a) En este sentido, es claro que la norma sobre la impugnación ante la jurisdicción de los acuerdos de los órganos de las asociaciones, que enuncia el artículo 12.3 de la Ley vasca de Asociaciones, invade la competencia estatal sobre la legislación procesal. Desde la S.T.C. 71/1982, fundamento jurídico 20, que anuló precisamente el artículo de una Ley vasca que regulaba la legitimación de las asociaciones de consumidores para ejercitar acciones judiciales, hemos sostenido que ésta es una cuestión que corresponde en exclusiva al legislador estatal.

Del mismo modo, el segundo inciso excede de la competencia del legislador autonómico. Que la acción de impugnación caduque a los cuarenta días naturales, contados a partir de un determinado momento, es una prescripción que sólo puede adoptar el legislador procesal, no el legislador competente en materia de asociaciones. No se trata de fijar el plazo de ejercicio de un derecho creado por las leyes de la Comunidad Autónoma, como pudiera ser un derecho de tanteo o retracto sobre determinado bien sito en su territorio y sujeto a su competencia material (S.T.C. 156/1995, fundamentos jurídicos 5.º y 6.º). Se trata de fijar un plazo temporal que limita el acceso a los Tribunales, y por ende atañe al núcleo del derecho fundamental de acceso a la justicia (S.T.C. 37/1995), que cae de lleno en la competencia de las Cortes Generales sobre la legislación procesal (art. 149.1.6 C.E.). Por consiguiente, el segundo inciso del artículo 12.3 es inconstitucional y nulo.

b) La misma conclusión hay que alcanzar respecto a la mención que el artículo 13.4 de la Ley vasca 3/1988 efectúa a «la autoridad judicial». La Ley autonómica puede regular los libros que deben llevar las asociaciones sometidas a su competencia; también puede disponer que el libro registro de socios, el libro de actas y el libro de cuentas sean habilitados por el Registro Vasco de Asociaciones. Sin embargo, la Comunidad Autónoma no puede disponer que dicha habilitación sea, asimismo, llevada a cabo «por la autoridad judicial»,

pues definir las atribuciones de los Juzgados y de los Tribunales, y asignarles funciones en garantía de cualquier derecho, son aspectos que corresponden exclusivamente a la legislación procesal del Estado (SS.T.C. 159/1991, fundamento jurídico 4.º; 146/1996, fundamento jurídico 6.º, y 150/1998, fundamento jurídico 2.º).

c) Finalmente, el artículo 21 discierne la competencia de los órdenes judiciales contencioso-administrativo y civil para conocer de las cuestiones suscitadas sobre el régimen de las asociaciones sujetas a la Ley vasca 3/1988.

La delimitación de competencias entre la jurisdicción contencioso-administrativa y la jurisdicción civil, para pronunciarse sobre controversias en materia de asociaciones, cae fuera de la competencia legislativa del País Vasco. Sea una mera reiteración de la actual división entre esos dos órdenes jurisdiccionales o, por el contrario, introduzca una novedad al prescindir de si se aplican o no normas de Derecho administrativo, lo cierto es que el artículo 21 de la Ley 3/1988 es inconstitucional y nulo por proceder de un legislador que carece de competencia para promulgarlo [16].

La disposición transitoria primera ordena la adaptación, en el plazo de un año, de los estatutos de las asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares que desarrollan principalmente sus funciones en el País Vasco a lo dispuesto por la Ley. Se trata de una regla cuyo contenido se limita a regular el régimen de aplicación temporal de la propia Ley por lo que en sí misma considerada no puede incurrir en ninguna extralimitación competencial. El recurso de inconstitucionalidad debe ser rechazado en este punto [17].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Galdón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver i Pi-Sunyer, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad número 1014/1988, promovido por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones. Han comparecido el Gobierno Vasco, representado por el Letrado don Ignacio López Cárcamo, y el Parlamento Vasco, defendido por el Letrado don Francisco Javier Blanco Herraz. Ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver i Pi-Sunyer, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 1 de junio de 1988, el Abogado del Estado, en ejecución de lo dispuesto por el Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 23, y disposición adicional y disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento Vasco 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones, por entender que vulneran los artículos 81.1, 139.1 y 149.1.1 y 6 CE, con invocación expresa de su artículo 161.2.

Solicita que se declare que los preceptos legales impugnados son contrarios a la Constitución. Mediante otrosí suplica que se acuerde la suspensión de la vi-

gencia y aplicación de las disposiciones recurridas, en virtud del artículo 161.2 CE.

2. El recurso de inconstitucionalidad se funda en las siguientes alegaciones:

a) Reserva de Ley Orgánica (art. 81.1 CE, en relación con sus artículos 149.1.1 y 139). La fundamentación esencial del recurso estriba en que la Comunidad Autónoma ha violado la reserva de Ley Orgánica que impone la Constitución, al realizar legislativamente un desarrollo directo del derecho fundamental contemplado en el artículo 22 CE. El Abogado del Estado recuerda el criterio restrictivo que sigue la doctrina constitucional al interpretar la reserva de Ley Orgánica; pero sostiene que la mayoría de los artículos impugnados entran de lleno en dicha reserva, pues se trata de un auténtico desarrollo general y directo del derecho fundamental de asociación.

Aun cuando una determinada materia, conectada directamente con un derecho fundamental, quede nominalmente atribuida como competencia exclusiva a una Comunidad Autónoma, no hay que olvidar que la Constitución reserva a las Cortes Generales todo cuanto se refiere al desarrollo de los derechos fundamentales (STC 25/1981, fundamento jurídico 5.º); lo que conecta con el mandato de que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones de cualquier parte del territorio del Estado (arts. 139 y 149.1.1 CE) (STC 5/1981, fundamento jurídico 22).

En lo que respecta al derecho de asociación, la STC 67/1985, fundamento jurídico 3.º, c), ofrece una pauta segura para definir las relaciones entre Ley Orgánica y Ley Ordinaria, al indicar que la reserva en favor de aquélla se refiere a la ley que desarrolle el derecho fundamental de asociación en cuanto tal, pero no excluye la posibilidad de que las leyes ordinarias incidan en la regulación de tipos específicos de asociaciones. Doctrina que ha sido concretada, en relación con el derecho a la educación, por las SSTC 5/1981 y 137/1986.

b) Las competencias autonómicas en materia de asociaciones. En un supuesto como el presente, al no existir hoy en día una Ley Orgánica postconstitucional

que haya desarrollado el derecho de asociación, cabe entender que la ley ordinaria de una Comunidad Autónoma puede regular todas aquellas materias que no sean estrictas de Ley Orgánica y, por consiguiente, también las denominadas conexas (STC 5/1981, fundamento jurídico 21). Tras analizar los criterios jurisprudenciales que permiten deslindar la materia vedada a la Ley Ordinaria, el Abogado del Estado resalta que la Exposición de Motivos de la Ley impugnada es indicativa de que dicha Ley establece los parámetros generales de la regulación del derecho fundamental de asociación, centrándose en su núcleo mismo.

No es posible aceptar que el Estatuto de Autonomía otorgue al País Vasco competencia para regular todos los elementos definidores de la institución respecto a los tipos de asociación que menciona su artículo 10.13, pues el tronco común de la institución civil de la asociación está incluido en la competencia estatal, regulada en cuanto persona jurídica por la legislación civil (capítulo II del título II del Código Civil y Ley 191/1964, de 24 de diciembre). El título competencial autonómico debe entenderse como fundamentador de las facultades que se refieren a la especificidad que resulta del carácter docente, cultural, artístico, benéfico o asistencial de ciertas asociaciones, y no de todas las facultades sobre las asociaciones, y no de todas las facultades sobre las asociaciones que tienen alguno de aquellos caracteres. Por lo que se incluyen en la competencia estatal las reglas relativas a los requisitos determinantes del nacimiento de una asociación como persona jurídica; a la determinación del régimen jurídico básico por el que ha de regirse; a la fijación de los elementos mínimos de sus órganos y acuerdos; al régimen de capacidad y responsabilidad de la asociación y de sus asociados, y a las causas y efectos de extinción.

Aun cuando la Ley vasca se refiere sólo a asociaciones de competencia de la Comunidad vasca, parece evidente que lo determinante de la competencia ha de ser la incidencia que su regulación tiene en el ámbito del sustrato mínimo común, que es de competencia estatal. Las competencias autonómicas se extienden, por tanto, a regular tipos concretos de asociaciones y, con carácter más general, a establecer potestades administrativas sobre ellas, en las modalidades de policía, fomento y sanción, y a regular aspectos materialmente conexos con la materia reservada a la Ley Orgánica. Pero nunca a la conformación misma del derecho, la delimitación de su núcleo a través de la definición de sus elementos esenciales, y todo aquello que sea materialmente básico para asegurar la igualdad, que debe permanecer en la competencia estatal.

c) Examen de los preceptos impugnados. Los principios generales establecidos por el artículo 2 de la Ley impugnada describen el núcleo mismo del derecho fundamental, por lo que son de competencia estatal. Las referencias del artículo 4 a la normativa aplicable con carácter general conciernen a la propia existencia del derecho fundamental y a la regulación básica de elementos estructurales de la asociación. Lo mismo cabe decir del artículo 5, que establece los requisitos esenciales del ejercicio del derecho para constituir la persona jurídica.

Los artículos 6 y 7, que se refieren a los estatutos asociativos, regulan un elemento estructural del negocio jurídico que crea la asociación, y que delimita toda su actuación; elementos que configuran con carácter general el derecho fundamental, desbordando la competencia autonómica.

Los artículos 8 y 9 disciplinan la inscripción registral, cuya importancia resulta de la propia mención del artículo 22 CE, y del dato de que es un elemento imprescindible para desplegar relaciones jurídicas con terceros.

El artículo 11, al delimitar la responsabilidad de la asociación y la de sus miembros, regula obligaciones (en un plano propio del art. 149.1.8 CE) y, además, un elemento estructural de la asociación como persona jurídica. Lo mismo hace el artículo 12, que establece la configuración de la estructura de las asociaciones, al establecer los órganos que necesariamente deben de existir, que son los cauces necesarios de ejercicio del derecho asociativo.

Ocurre lo mismo con los artículos 13 y 14, que definen el estatus del socio, sus derechos y deberes, que son garantías básicas del derecho de los socios y de la subsistencia de la asociación. Igualmente ocurre con la delimitación de la capacidad y responsabilidad de la asociación, en los artículos 16 y 17, que igualmente poseen carácter básico y reservado a Ley Orgánica estatal.

Ofrecen pocas dudas los artículos 18 y 19, que regulan la modificación de los estatutos y la extinción de la persona jurídica asociativa.

El artículo 20 regula un aspecto de delimitación de la participación patrimonial de un socio en la asociación, aspecto esencial donde no pueden establecerse desigualdades entre los españoles de uno y otro territorio. El artículo 23, que prevé el ejercicio del derecho de asociación por las propias asociaciones, es una proyección fundamental de la personalidad de éstas y, por ello, materialmente básico. Por último, la disposición adicional y la disposición transitoria primera se impugnan en cuanto son modalidades, subjetivas y temporales, de aplicación de los preceptos impugnados.

d) El artículo 149.1.6 CE. Determinados artículos invaden la competencia estatal exclusiva sobre la legislación procesal. El plazo de caducidad de la acción para impugnar los acuerdos de la asociación que establece el inciso 3.º del apartado 3 del artículo 12 incide en la regulación procesal; y aun si se entendiera como regulación civil, la falta de competencia de la Comunidad Autónoma vendría del artículo 149.1.8 CE. Esta regla especial de caducidad no está justificada por ninguna particularidad del derecho sustantivo vasco, ni por las diversas referencias que su Estatuto de Autonomía hace a las competencias de los órganos jurisdiccionales en el País Vasco (STC 71/1982, fundamento jurídico 20).

También es inconstitucional el artículo 21 de la Ley vasca, que establece criterios determinantes de la competencia de los órganos jurisdiccionales civil y contencioso-administrativo, siendo ésta, evidentemente, materia propia del derecho procesal. Igualmente ocurre con el artículo 13.4, párrafo 1, *in fine*, al mencionar a la «autoridad judicial».

3. Por providencia de 6 de junio de 1988, la Sección Tercera acordó dar traslado de la demanda y publicar oficialmente la interposición del recurso y la suspensión de la vigencia de la Ley vasca.

Por providencias de 24 y 27 de junio, la Sección tuvo por comparecidos a los Letrados del Gobierno y del Parlamento Vasco, y les concedió prórroga para formular alegaciones.

4. El Presidente del Congreso de los Diputados, en escrito registrado en este Tribunal el 14 de junio de 1988, comunica el Acuerdo de la Mesa de la Cámara en virtud del cual se indica que aun cuando el Congreso

de los Diputados no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones, pone a disposición del Tribunal las actuaciones de las Cámaras que pueda precisar y remitir a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General.

La Presidencia del Senado, en escrito registrado el 21 de junio siguiente, comunicó el Acuerdo de la Mesa en virtud del cual se le da por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

5. El 7 de julio de 1988, el Letrado del Gobierno vasco contestó al recurso, pidiendo su desestimación. Tras razonar el cumplimiento de los requisitos procesales, desgranó los siguientes fundamentos:

a) Consideraciones generales sobre la reserva de Ley Orgánica. La introducción de las leyes orgánicas en el sistema de fuentes constitucional ha sido objeto de una dura crítica doctrinal, que ha dado lugar a una interpretación restrictiva de su ámbito por parte de la jurisprudencia constitucional. Ello se concreta en el rechazo de la concepción formal (SSTC 5/1981 y 76/1983), y en estrechar al máximo los contornos materiales de la reserva, ensanchando correlativamente el campo de la Ley ordinaria: La Ley Orgánica se ciñe al desarrollo directo del derecho fundamental, a la norma que afecta de manera esencial o que fija sanciones a su ejercicio (SSTC citadas y 6/1981, 6/1982 y 75/1984). En conclusión, el desarrollo al que se refiere el artículo 81.1 CE es desarrollo del precepto constitucional sobre el derecho de que se trate, no del derecho en sí, y su alcance se limita a lo mínimo indispensable para posibilitar la correcta aplicación de la norma constitucional. Pudiendo existir casos, normalmente de derechos de libertad y no de derechos prestacionales o de participación, en los que el contenido regulativo propio del desarrollo directo del derecho haya sido asumido directamente por la Constitución, de tal manera que la Ley Orgánica carezca de elemento material sobre el que proyectarse.

b) Ley Orgánica y distribución competencial. La reserva de Ley Orgánica no debe distorsionar el sistema constitucional de distribución territorial del poder en detrimento del principio de autonomía. A este riesgo atiende la STC 137/1986 con una doctrina que impide que el artículo 81.1 CE sirva para ampliar las competencias estatales más allá del ámbito establecido por el artículo 149 y los Estatutos de Autonomía. Tras analizar diversas opiniones doctrinales, y el voto particular a la STC 5/1981, concluye que para fijar el alcance del concepto «desarrollo», y por tanto la reserva de Ley Orgánica en materia de derechos fundamentales, el artículo 149.1.1 ofrece la clave.

El artículo 81.1 CE no es parámetro de juicio sobre la constitucionalidad de la Ley Autonómica impugnada, ni por sí solo, ni yuxtapuesto al artículo 149.1.1; y ello, por un lado, porque en cuanto reserva a una determinada forma de Ley (o, si se prefiere, a un determinado procedimiento legislativo), no afecta a la Comunidad Autónoma que no puede utilizar dicho instrumento normativo; y, desde la perspectiva competencial, porque el artículo 81.1 no otorga al Estado competencia alguna respecto a las Comunidades Autónomas, ni puede utilizarse para interpretar extensivamente las que devienen de otros preceptos constitucionales.

c) Distribución de competencias en materia de asociaciones. Los títulos competenciales en juego son los que se contienen en el artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y en el artículo 149.1.1 CE,

pues no es posible acudir a un título estatal más específico, ya que en los restantes números de dicho precepto no se recoge de manera concreta la materia asociaciones o el derecho de asociación. Posponiendo por ahora lo relativo a la legislación procesal, debe descartarse la entrada en juego del artículo 149.1.8, pues el derecho de asociación es una materia más específica que el derecho civil, por lo que debe ser preferido en virtud del criterio de la especialidad (SSTC 71/1982 y 48/1988).

1.º El artículo 149.1.1 ha de ser interpretado restrictivamente, para no vaciar el contenido de las competencias legislativas atribuidas a las Comunidades Autónomas cuyo ejercicio incide directa o indirectamente sobre los derechos garantizados por la Constitución (SSTC 37/1981 y 37/1987). El principio de igualdad aplicado a la estructura territorial del poder no conlleva una absoluta uniformidad, pero sí impone la exigencia de alguna igualdad limitativa, en aras del equilibrio de los principios de unidad y autonomía. Las Comunidades Autónomas pueden incidir en la regulación de los derechos y deberes constitucionales cuando norman materias de su competencia en las que están implicados aquéllos, con salvedad de los aspectos que afectan a su esencia, respecto a los cuales se predica la igualdad, y en las materias no incluidas en los restantes números del artículo 149.1 CE. Su número 1 no habilita al Estado para una normación básica de la materia como tal, sino tan sólo para privar a las Comunidades Autónomas de incidir en aquellos aspectos. Puede afirmarse que la reserva de Ley Orgánica en materia de derechos fundamentales y libertades públicas únicamente afecta a lo esencial y básico del desarrollo directo del derecho o libertad de que se trate; no a la determinación de todo su contenido y límites. De esta manera los ámbitos de lo orgánico y de la competencia estatal se identifican y, por ende, esta última únicamente puede ejercerse por Ley Orgánica, pues no otorgaría al Estado más que lo que es propiamente orgánico: lo básico del desarrollo directo del derecho.

El artículo 149.1.1 CE es, por otra parte, un límite sustancial, no ya competencial, al ejercicio de la competencia autonómica, que impide normas divergentes carentes de fundamento razonable y de proporción al fin perseguido (SSTC 87/1985 y 44/1988). El término de comparación consustancial a todo principio de igualdad es, en este caso, la normativa estatal. Pero no se prohíben las divergencias justificadas: la mera desigualdad respecto al ordenamiento estatal es posible, pues lo que está prohibido es la desigualdad injustificada, arbitraria, esto es la discriminación.

2.º El artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco otorga una competencia exclusiva, que no puede ser vaciada en los términos que propugna el Abogado del Estado. Ni existe una competencia estatal sobre asociaciones, ni es admisible la distinción entre el género asociación y los distintos tipos o especies de asociaciones, que pretende fundamentarse en la que realizó la STC 67/1985, a propósito de las asociaciones que calificó de «configuración legal» y por tanto excluidas del artículo 22 CE. El precepto estatutario no prevé formas asociativas a través de las cuales la Comunidad Autónoma puede ordenar un determinado sector de la vida social sino que, simplemente, establece una clasificación finalista de las asociaciones, que viene a coincidir con las incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley de 1964, con alguna excepción, y que prácticamente comprende a todas las asociaciones pensables, sólo se excluyen las que reciben un tratamiento espe-

cífico de la propia Constitución, como ocurre con los partidos políticos, los sindicatos o las organizaciones empresariales. La competencia autonómica comprende el desarrollo legislativo del derecho de asociación, dentro del respeto debido a las condiciones básicas del artículo 149.1.1 CE.

No es posible aplicar la cláusula residual en favor del Estado del artículo 149.3, porque el problema puede quedar resuelto con los criterios interpretativos ordinarios (STC 123/1984).

d) Problemas de articulación en el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de asociaciones.

1.º La inducción de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de sus derechos. El principal problema que entraña el ejercicio de la competencia exclusiva del artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco proviene de la ausencia de una Ley Orgánica que determine previamente las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de asociación en todo el territorio estatal. Pero esta dificultad no imposibilita el ejercicio de la competencia: Primero, porque la propia Constitución contiene los elementos esenciales para el ejercicio del derecho, llegando a sostener algún autor que no es necesario el desarrollo legislativo del artículo 22 CE; segundo, porque los artículos de la Ley de Asociaciones de 1964 que no contradicen el texto constitucional siguen siendo aplicables, y de ellos pueden inducirse las condiciones básicas que limitan la competencia autonómica. También hay que tener en cuenta los tratados y acuerdos internacionales (arts. 96 y 10.2 CE), y las leyes estatales reguladoras de las especies asociativas (Ley 54/1978, de Partidos Políticos; LO 11/1985, de Libertad Sindical; Ley 19/1977, de Asociación Sindical; LO 7/1980, de Libertad Religiosa; LODE; LO 6/1985, del Poder Judicial, y Ley 13/1980, del Deporte, así como la LO 4/1980, sobre delitos contra la libertad de asociación, y la Ley 7/1985, de Régimen Local), además del Código Civil. No puede sostenerse que se dé un vacío normativo que impida la regulación del ejercicio del derecho, a diferencia de la situación contemplada en la STC 102/1988.

El legislador autónomo ha contado con un precepto constitucional suficientemente explícito, una legislación preconstitucional, unas normas de carácter internacional incorporadas a nuestro ordenamiento, diversas leyes orgánicas y ordinarias posteriores a la entrada en vigor de la Constitución y, por fin, una jurisprudencia constitucional que ha puesto de manifiesto el contenido del derecho de asociación.

2.º Problemas que plantea la Ley de 24 de diciembre de 1964. Aunque la Ley de 1964 se inspira en principios preconstitucionales y no cumple la función de desarrollar el derecho de asociación como género (STC 67/1985, fundamento jurídico 4.º), sigue siendo punto de referencia obligado para identificar los elementos básicos del derecho de asociación en sentido general, integrándola con la Constitución y las demás normas internacionales e internas antes citadas. Lo que no vale es identificar como elementos estructurales y básicos del derecho todos los recogidos en la Ley de 1964. Hay que tener en cuenta que el legislador autónomo se ha encontrado ante un problema similar al que tendría el legislador estatal, y por tanto puede haberse visto en la necesidad de incorporar preceptos que afecten a los principios constitucionales, no sólo por la dificultad de deslindar unos y otros aspectos, sino también por exigencias de coherencia y sistemática interna del texto legislativo. Lo procedente no es valorar

la corrección estrictamente formal de tal operación, sino comprobar las divergencias que pudieran existir entre el resultado de la misma y las previsiones constitucionales. En todo caso, aquellos artículos que no divergiendo sustancialmente de la citada regulación pudieran exceder formalmente de la competencia autonómica, cederán ante la Ley Orgánica que apruebe el Estado en desarrollo directo del artículo 22 CE y no surtirán efecto alguno; es decir, que sucederá, respecto de esos artículos, lo que pasa con los preceptos conexos a la materia orgánica o estricta de algunas leyes orgánicas.

e) El articulado de la Ley vasca 3/1988. A la luz de lo anterior, no debe resultar extraño que la Ley impugnada, que ha tomado como punto de partida la legislación existente en la materia, contenga en su articulado prescripciones que provienen de normas estatales diversas, pero que en ella aparecen ordenadas y sistematizadas para dar mayor funcionalidad a la Ley, pero sin comportar variación alguna, ya que las materias a las que afectan son de titularidad estatal. La innovación propia de las normas legislativas se reduce, en unos casos, a trasladar al ámbito autonómico proposiciones que se han considerado acertadas y oportunas, y susceptibles de dar mayor operatividad a las previsiones de la Ley, en otros casos, no hay más que un empeño de llevar a su texto determinaciones legales de carácter estatal por razones de técnica y seguridad jurídicas. Razones que eliminan por completo el riesgo de invasión competencial en sentido estricto y reprochable, en la medida que no modifican en absoluto tal legislación.

En el caso de que se entienda que los preceptos impugnados regulan cuestiones ajenas a la competencia autonómica, incurrirían en una mera «inconstitucionalidad formal», al limitarse a reproducir o aplicar a un caso concreto una regulación preexistente dictada por el ente competente, por lo que debería obviarse el efecto de nulidad si la reproducción por órgano incompetente se funda en la garantía de otros valores constitucionales, como es el de seguridad jurídica. Asimismo, la Ley explicita la dimensión y el valor constitucional del derecho fundamental de asociación para facilitar su ejercicio real y efectivo en la Comunidad Autónoma, siguiendo el mandato constitucional y estatutario (art. 9.2 CE y art. 9 del Estatuto de Autonomía del País Vasco).

La demanda invoca la competencia estatal sobre la legislación procesal (art. 149.1.6 CE) para impugnar varios preceptos. Sin aceptar ese encuadramiento competencial, de él no puede deducirse la nulidad de los artículos 21, 12.3 y 13.4 de la Ley 3/1988. En primer lugar, porque no incurrían en inconstitucionalidad formal, ya que recurren a la técnica de la remisión aconsejada por la STC 10/1982. De otro lado, el artículo 21 no introduce nuevas normas de distribución competencial entre jurisdicciones, limitándose a dar cumplida aplicación a los criterios establecidos en la legislación estatal vigente. Lo mismo cabe decir del artículo 12.3, pues la regulación de la caducidad de la acción es una traslación, con pequeñas matizaciones que suponen mejoras técnicas inferidas de principios generales del derecho procesal de ineludible observancia, de lo establecido en el artículo 68 de la Ley de Sociedades Anónimas. Y la introducción del inciso «o por la autoridad judicial», lejos de conllevar una atribución completa y novedosa, tiene como única virtualidad la de ser mero recordatorio en abstracto de las competencias que el ordenamiento jurídico vigente otorga a los Tribunales.

Por otra parte, las precisiones de los preceptos aludidos obedecen a una necesidad de coherencia interna del texto y de claridad en la determinación de la norma, consecuencias necesarias del respeto al principio de seguridad jurídica.

6. El Letrado del Parlamento Vasco pidió, asimismo, la desestimación del recurso de inconstitucionalidad mediante escrito registrado el 7 de julio de 1988. Tras expresar los fundamentos procesales, expone los jurídico-materiales:

a) Consideraciones generales. La Ley 3/1988 es plenamente conforme a la Constitución porque el Estado sólo retiene competencia en el desarrollo directo de las condiciones básicas del derecho de asociación, y tal desarrollo no se ha producido en la Ley del Parlamento Vasco, aprobada en virtud de la competencia exclusiva *ex artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco*.

b) La competencia estatutaria en materia de asociaciones. A tenor de dicho precepto, el País Vasco tiene en materia de asociaciones competencias legislativas y de ejecución plenas, desprovistas de cualquier tipo de limitación o acotación, como reconocieron los Decretos de transferencia de servicios (Real Decreto 3069/1980 y Decreto Vasco, de 23 de marzo de 1981). Lo que no quiere significar que tal atribución de facultades desapodere automáticamente a los poderes estatales con carácter absoluto.

c) La reserva de Ley Orgánica. El propio Letrado del Estado admite que la reserva del artículo 81.1 CE debe interpretarse en forma restrictiva, lo que no se compadece con el *petitum* de su recurso. La Constitución define a la Ley Orgánica sobre una base material; comprendiendo que deba definirse de forma restrictiva, tasada y precisa, ello no impide reconocer las evidentes dificultades que existen a la hora de limitar su contenido y, en el presente caso, al precisar qué ha de entenderse por «desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas». La jurisprudencia ha sentado que el artículo 81.1 CE se refiere al desarrollo «directo» de tales derechos (STC 6/1982, fundamento jurídico 6.º), siendo criterio mayoritario en la doctrina que ello implica la normación del mínimo indispensable del núcleo esencial del derecho.

En cuanto al alcance del artículo 149.1.1 CE y su conexión con el artículo 81.1, el Letrado del Parlamento vasco recuerda la jurisprudencia constitucional que niega su carácter de fuente competencial nueva para el Estado sobre materias que corresponden en exclusiva a las Comunidades Autónomas, y que exija un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias en todo el territorio del Estado, sino una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales (SSTC 37/1981 y 37/1987, fundamento jurídico 10).

Aunque la Ley Vasca de Asociaciones respeta cuidadosamente esa igualdad, la vulneración alegada por el Abogado del Estado constituye únicamente una hipótesis de futuro, al no estar aprobada Ley Orgánica alguna en desarrollo del derecho de asociación, sin que resulte razonable que se mantenga una ambigüedad permanente que permita al Estado oponerse sorpresivamente a una Comunidad Autónoma por presuntas invasiones competenciales que afectan a una hipotética Ley Orgánica no promulgada. Por otra parte, los derechos fundamentales atañen a todos los poderes públicos, incluida la Comunidad Autónoma, tal y como dispone el artículo 9.2 d) de su Estatuto, lo que justifica

el interés específico del legislador territorial en legislar y promover en su territorio la plenitud de los derechos de sus ciudadanos. Sin que la jurisprudencia acepte ya un régimen unitario estatal de los derechos fundamentales (STC 25/1981), como puso de manifiesto la propia STC 37/1981. No se razona, por otro lado, la vulneración del artículo 139.1 CE, que tan sólo exige la igualdad de los españoles ante cada ordenamiento, y no permite establecer comparación entre individuos sujetos a ordenamientos distintos.

En conclusión, los preceptos impugnados no modifican las condiciones básicas de libertad en el ejercicio del derecho de asociación y, por tanto, ni quiebran la igualdad que predica el artículo 139.1 CE ni implican una intromisión en la reserva competencial exclusiva del Estado del artículo 149.1.1 CE.

d) Regulación constitucional y alcance del derecho de asociación. El derecho que reconoce el artículo 22 CE es de aplicación directa e inmediata, y aunque es susceptible de cierto desarrollo por Ley Orgánica, también puede regularse su ejercicio mediante ley ordinaria, siempre que respete el contenido esencial del desarrollo directo del derecho (art. 53.1 CE y STC 37/1981). Tras recordar las diversas tesis sobre el contenido esencial de los derechos fundamentales (STC 11/1981), el Letrado analiza el contenido esencial del derecho de asociación. Una de las notas relevantes del derecho es la voluntariedad, tanto la libertad positiva de vincularse a otros individuos en el acto fundacional, como la libertad negativa (STC 5/1981, fundamento jurídico 19). El artículo 22 CE reconoce implícitamente la más amplia libertad en la organización interna de las asociaciones; autonomía organizativa que no es ajena al papel de las libertades públicas, que permite funcionar al grupo libre de toda interferencia estatal indebida (STC 115/1987, fundamento jurídico 3.º).

No parece indispensable o esencial, aunque sí recomendable, el principio de la mayoría en la adopción de los acuerdos internos de las asociaciones; tampoco el principio de la democracia interna, que es exigido en relación con los partidos políticos (art. 6 CE); ni tampoco el principio de igualdad interna de los socios, pues no se puede impedir al ordenamiento privado que libremente se acuerden distinciones entre los socios.

Sí es inherente al derecho asociativo, en cambio, el principio de autonomía privada, en tanto el contrato o el «pacto social» es la ley entre las partes. La Ley Vasca de Asociaciones no ha vulnerado ningún «contenido esencial» en esta materia de organización interna, donde la propia norma fundamental concede la máxima libertad. El artículo 2 de la Ley se limita a recepcionar el principio constitucional de libertad de asociación, interpretado de conformidad con el artículo 20.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros tratados internacionales.

Corresponde al núcleo esencial del derecho de asociación que la suspensión y disolución de las organizaciones esté vedada a la Administración (STC 115/1987, fundamento jurídico 3.º). El artículo 19 de la Ley 3/1988 no contiene ninguna interferencia administrativa.

Contra lo que afirma el Abogado del Estado, la STC 67/1985, deposita en manos del legislador ordinario amplias posibilidades normativas, sin mantener un deslinde radical entre género/especie, que llevan a vaciar la competencia exclusiva sobre asociaciones atribuida a Euskadi: Quedarían ceñidas poco más o menos a fijar un ámbito de aplicación de la Ley, definir las funciones de un registro de asociaciones, la posibilidad

de que éstas puedan utilizar símbolos, ser reconocidas como de utilidad pública y, por último, fijar un mandato para los poderes públicos vascos en orden al fomento asociativo. Todo lo demás entraría de lleno dentro de la competencia estatal, lo que es inaceptable. La Comunidad Autónoma puede regular los dos núcleos complementarios del derecho de asociaciones: Tanto el derecho individual a asociarse, como aquellos tipos de asociaciones que se deducen del precepto estatutario que habilita su competencia, siempre y cuando tal regulación no incida en el desarrollo directo del núcleo o contenido esencial del derecho fundamental reconocido por el artículo 22 CE.

e) Examen de los preceptos impugnados. La Ley Vasca 3/1988 respeta el derecho reconocido en el artículo 22 CE, sin que se condicione, limite o impida legalmente en su articulado el ejercicio de dicha libertad, como muestra su lectura y refuerza su exposición de motivos.

El artículo 2 recepciona dos principios constitucionales, y otros dos inducidos de la Norma fundamental, que no suponen ningún «desarrollo directo», y que en modo alguno vulneran la igualdad de todos los españoles.

Por lo que se refiere a los artículos 2, 7 y 20, sobre materia estatutaria, la autoorganización no constituye núcleo básico del desarrollo directo del derecho de asociación, como muestra el ejemplo de la Comunidad Autónoma de Canarias (Orden de 28 de julio de 1984, que crea el Registro de asociaciones culturales, dictada en materia de fomento de la cultura, artículo 29.2 EACan), no impugnada por el Estado.

El artículo 20 se limita a ofrecer a la libre voluntad de los socios una posibilidad de participación patrimonial, si voluntariamente quieren separarse de la asociación, criterio puramente orientativo o facultativo, del que se puede hacer uso o no en los respectivos estatutos, lo que excusa de mayor argumentación.

Los artículos 8, 9 y 18, sobre inscripción registral y modificación de estatutos, vienen a recepcionar el principio básico de publicidad del artículo 22.3 CE, sin limitar el deber de inscripción y sin alterar sus efectos declarativos. En la Ley no se hace ninguna regulación de la obligatoriedad de la inscripción; la denegación de la inscripción, prevista en el artículo 8.3 es una mera comprobación formal de requisitos. El artículo 9 se limita a reiterar el efecto publicitario, siendo el inciso sobre la garantía que éste conlleva de corte programático, necesaria consecuencia del régimen de publicidad; y *sensu contrario* lógicamente los posibles efectos en perjuicio de terceros sólo se producirán desde la inscripción registral (art. 18).

Los artículos 12, 13, 14 y 16 se refieren a organización y funcionamiento internos, derechos y deberes de los socios y facultades para el cumplimiento de los fines. La dualidad orgánica, de carácter representativo y colegiado, no supone novedad alguna y coincide con el de la Ley de 1964. El régimen de adopción de acuerdos no puede ser incluido dentro de la competencia estatal, por cuanto no afecta a las condiciones básicas de igualdad, y no supone modificación de régimen orgánico alguno. Los artículos 13 y 14 señalan unos mínimos derechos y deberes de los socios que, por su carácter democrático y genérico, se inducen de cualquier regulación comparada, quedando abierta la posibilidad de que los socios fijen voluntariamente nuevas categorías en los estatutos. El artículo 16, que alude a una serie de actividades que puede realizar una asociación para cumplir sus fines, no afecta al núcleo esencial del

derecho; por otra parte, ninguna norma puede exigir la clase y alcance de los medios utilizables por una asociación, que (a excepción de la ilicitud prescrita en el art. 22.2 CE) dependerán de la voluntad mayoritaria de sus miembros y de las circunstancias.

Los artículos 12.3, 13.4 y 21 son impugnados por invadir la competencia procesal del Estado (art. 149.1.6). El establecimiento de una regla especial de caducidad, lejos de suponer un *novum* o regla especial, constituye la mera recepción del procedimiento vigente (art. 12 del Decreto 1440/1965, que dicta normas complementarias de la Ley de Asociaciones); por otra parte, procedimiento similar se recoge en el artículo 37.2 de la Ley Vasca de Cooperativa (STC 72/1983).

Por lo que se refiere al artículo 21, contiene una regulación de idéntico tenor al artículo 11 de la Ley estatal de 1964, por lo que resulta improcedente aludir a las particularidades sustantivas del Derecho vasco (como son el procedimiento ante las Juntas arbitrales de arrendamientos rústicos o el Tribunal Económico-Administrativo de Euskadi, Decretos Vascos 14/1983 y 94/1983). Por último, la alusión que el artículo 13.4 hace a la «autoridad judicial» supone un plus alternativo en la garantía del derecho.

Los artículos 5, 19 y 23 tratan sobre la constitución, disolución y uniones de asociaciones. El artículo 5 contiene los principios que se inducen del artículo 22 CE, los aspectos vigentes en esta materia de la Ley de Asociaciones de 1964, e incluso el esquema ofrecido por los artículos 1.665 y concordantes del Código Civil: Toda idea conocida de asociación presupone una pluralidad de personas, por lo que la previsión de que el acuerdo asociativo se realice por tres o más personas no produce ninguna divergencia ni desproporción irrazonable que pudiera afectar a las condiciones de igualdad de los ciudadanos. Caben idénticas razones a la hora de defender la constitucionalidad del artículo 23, sobre uniones de asociaciones, directa consecuencia del artículo 5. El artículo 19 contiene idénticas previsiones sobre disolución a las del artículo 67 de la Ley estatal, e incluye la voluntad de los socios y las causas del artículo 34 CC, incardinadas en la voluntariedad como nota esencial del derecho que analizamos; no pueden ser consideradas como desarrollo directo del núcleo esencial, sino aspectos *in factum esse* del acto constitutivo de la asociación. Lo que garantiza el artículo 22.4 CE es la no interferencia de la Administración en el proceso de disolución, por lo que las causas legales no vulneran el orden constitucional.

Por último, los artículos 11 y 17 sobre asociaciones no inscritas y responsabilidad se impugnan por su carácter «básico», lo que no puede ser aceptado por los argumentos ya expuestos; sólo cabe añadir que los aspectos regulados son *in factum esse* del hecho constitutivo, de las competencias estatutarias del País Vasco, y plenamente acordes con la Norma fundamental.

Resta señalar que el artículo 4, la disposición adicional y la transitoria primera, en cuanto suponen modalidades de aplicación del texto legal, que es enteramente constitucional, están igualmente ajustados al orden constitucional.

7. Tras oír las alegaciones de las partes, el Pleno acordó levantar la suspensión de la vigencia de la Ley de la Comunidad Autónoma mediante ATC 1242/1988.

8. Por providencia de 21 de julio de 1998, se acordó señalar para deliberación y votación del presente recurso de inconstitucionalidad el día 23 del mismo mes y año.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. La Ley del Parlamento Vasco objeto de este proceso constitucional se inicia con un extenso preámbulo en el que, tras advertir que «se aprueba en ejercicio de la competencia exclusiva que en virtud del artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía corresponde a la Comunidad Autónoma en materia de Asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares», añade que su objetivo es ofrecer «una regulación inspirada en la defensa y promoción de la libertad y el pluralismo asociativos». Analiza las vicisitudes históricas que han vivido las asociaciones desde el antiguo régimen, advierte que la Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964, «en lo que sigue en vigor, no es un instrumento que dignamente pueda pervivir en un sistema democrático» y, por último, expone los fundamentos de los que parte el nuevo texto legal y las diversas y trascendentales funciones que en la sociedad actual desarrollan las asociaciones en general.

De acuerdo con estas premisas, el articulado de la Ley, después de acotar su objeto, establece los principios generales de los que parte, precisa su ámbito de aplicación, regula la constitución, la inscripción registral y la disolución de las asociaciones (arts. 5, 8, 9, 10, 11, 15, 16, 17 y 19), determina la normativa aplicable a las mismas (arts. 4, 6, 7, 18 y Disposiciones transitorias), su organización y funcionamiento interno, los derechos y deberes de los socios (arts. 12, 13, 14 y 20) y, finalmente, regula determinados aspectos relativos al fomento de las asociaciones, a sus relaciones con la Administración del País Vasco (arts. 21, 22, 25 y 26), a las asociaciones juveniles y docentes (art. 24 y disposición adicional) y a las uniones de asociaciones (art. 23).

2. El Presidente del Gobierno ha impugnado la mayor parte de los artículos de la Ley. Su argumento principal radica en que en ellos se establece una regulación general del derecho de asociación reconocido en el artículo 22 CE y, por ello mismo, se desbordan las competencias de la Comunidad Autónoma al infringir la reserva de ley orgánica del artículo 81.1 de la norma constitucional, «examinada conjuntamente» con la competencia estatal del artículo 149.1.1 CE, completada, a su vez, por el artículo 139.1 CE. Sostiene también que varios artículos de contenido procesal invaden la competencia exclusiva que atribuye al Estado el artículo 149.1.6 CE.

Los cuatro preceptos constitucionales mencionados reservarían al Estado, según su representante procesal, el establecimiento de los elementos generales definidores de las asociaciones en cuanto institución civil, es decir, los elementos correspondientes al género común de asociación, mientras que el título competencial autonómico previsto en el artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, al referirse a tipos concretos de asociaciones, ceñiría la competencia de la Comunidad Autónoma a la regulación concreta de las especificidades resultantes del carácter docente, cultural, artístico, benéfico o asistencial de las asociaciones de este tipo. Partiendo de este criterio, el Abogado del Estado concluye que corresponde al Estado dictar las reglas «relativas a los requisitos determinantes del nacimiento de una asociación como persona jurídica; a la determinación del régimen jurídico básico por el que ha de regirse; a la fijación de los elementos mínimos configuradores de sus órganos (determinación, composición, reglas básicas de funcionamiento y adopción de acuerdos); al régimen de capacidad y responsabilidad

de la asociación y de responsabilidad de los asociados y a las causas y efectos de la extinción de aquella».

Por el contrario, tanto el Parlamento como el Gobierno Vasco defienden la plena constitucionalidad de la Ley. Parten del carácter exclusivo de la competencia autonómica *ex art. 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco* y, aunque admiten la existencia de límites constitucionales, sostienen que el artículo 81.1 CE no consagra un título competencial y que su alcance, fijado a la luz del artículo 149.1.1 CE, debe interpretarse de forma restrictiva, de modo que la potestad del Estado en esta materia «únicamente alcanza a lo esencial y básico del desarrollo directo (del derecho de asociación) (...) no a la determinación de todo su contenido y límites, sino sólo al contenido básico y a los límites básicos». Rechazan la tesis de que la Comunidad Autónoma esté habilitada sólo para regular los aspectos específicos de las asociaciones a las que se refiere el Estatuto de Autonomía del País Vasco; e incluso la representación del Gobierno vasco sostiene que la relación de asociaciones contenida en el artículo 10.13 del Estatuto no equivale a consagrar un *numerus clausus* al que la Comunidad Autónoma deba limitar su competencia, sino que ésta se extiende a la materia «asociaciones, genéricamente considerada, en la que, respetando las "condiciones básicas del ejercicio del derecho" cuyo establecimiento corresponde al Estado, cabe perfectamente un desarrollo legislativo completo».

3. Centrados así el objeto y los términos en los que se plantea el presente proceso constitucional, para poder proceder al enjuiciamiento de los preceptos impugnados debemos precisar, en primer lugar, el alcance de los artículos constitucionales y estatutarios traídos al mismo por las partes, empezando con el artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, ya que éste es el título habilitante aducido por la Comunidad Autónoma para dictar la Ley aquí recurrida.

A tenor de este precepto corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la competencia exclusiva sobre «asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares, en tanto desarrollen principalmente sus funciones en el País Vasco». De la lectura de este artículo del Estatuto se desprende una primera e importante precisión: Frente a la interpretación propuesta por el representante del Gobierno Vasco, la Comunidad Autónoma no posee un título competencial para regular todas las asociaciones de derecho común, ni menos aún todas las uniones de personas que resultan del ejercicio del derecho de asociación, en sus muchas manifestaciones y modalidades (SSTC 3/1981, fundamento jurídico 1.º; 67/1985, fundamento jurídico 3.º, y 5/1996, fundamento jurídico 6.º). El Estatuto de Autonomía concreta la competencia exclusiva del País Vasco a un elenco de asociaciones caracterizadas por atender a unos fines y desarrollar unas actividades específicas. La locución «y similares» flexibiliza y amplía la enumeración; pero, sea cual sea en la práctica el alcance final de la competencia autonómica, no la convierte en indefinida o indeterminada, ni la configura como una competencia genérica o residual sobre todas las asociaciones. Lo cual no impide que la Comunidad Autónoma ostente otras competencias sobre aquellas asociaciones cuyos fines y actividades coinciden con materias de competencia autonómica, como ocurre con la defensa de los consumidores y usuarios (STC 15/1989, fundamentos jurídicos 4.º, b) y 7.º, b)) o con la juventud (STC 157/1992, fundamento jurídico 2.º)

4. Así pues, lo primero que debemos determinar es si la Ley impugnada ciñe su ámbito de aplicación a las asociaciones objeto de la competencia autonómica o lleva a cabo una regulación general de todas las asociaciones que desarrollan sus funciones principalmente en el País Vasco.

Pues bien, la respuesta a este interrogante se da de forma explícita en los artículos 1 y 3 de la propia Ley. En ellos se proclama con toda claridad que «la Ley tiene por objeto la regulación de las Asociaciones de competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de acuerdo con el artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía» (art. 1), y al precisar su «ámbito de aplicación» se añade, de modo no menos diáfano, que «quedan incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley, las Asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares que desarrollen principalmente sus funciones en el País Vasco» (art. 3). Es cierto que este artículo, que no ha sido recurrido, completa esta cláusula de delimitación positiva del ámbito de aplicación con una referencia a las asociaciones que «en todo caso» quedan «exceptuadas» (asociaciones mercantiles o civiles, políticas y sindicales, religiosas, colegios profesionales y clubes, agrupaciones y federaciones deportivas). No obstante, esa exclusión explícita, precedida por el inciso «en todo caso», no puede ser interpretada como una habilitación encubierta para ampliar el ámbito tasado de las asociaciones que en el primer apartado se han declarado como las únicas incluídas en el ámbito de aplicación de la Ley. Por el contrario, debe entenderse como una simple ejemplificación de las asociaciones que «en todo caso» quedan fuera del objeto de la Ley.

Debe concluirse, pues, que, por declaración expresa de la propia Ley, ésta se limita a regular las asociaciones a las que se refiere el artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco. A esta conclusión no puede oponerse ni la rúbrica, ciertamente genérica, del título de la Ley —«de Asociaciones»—, ni alguna de las expresiones contenidas en el Preámbulo en las que parece hacerse referencia al fenómeno asociativo en general. Aunque quepa reprochar la introducción de elementos de imprecisión en la Ley, es lo cierto que, como ha reiterado este Tribunal, ni las rúbricas de los títulos de las leyes ni los preámbulos tienen valor normativo (por todas, STC 36/1981, fundamento jurídico 7.º), por lo que lo establecido en ellos no puede prevalecer sobre el articulado de la Ley.

En otro orden de consideraciones, el hecho de que la Comunidad Autónoma solamente posea competencia para regular unos tipos concretos de asociaciones y no las asociaciones en general, no significa que deba regular las asociaciones objeto de su competencia en forma separada, con ocasión de dictar leyes en los distintos sectores donde desenvuelven sus actividades las referidas asociaciones. Se trata de una opción de técnica legislativa que entra de lleno en la libertad de configuración del legislador, y que tiene la indudable virtud de paliar la dispersión normativa existente en la materia.

5. Como queda dicho, la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene atribuida la competencia exclusiva sobre las asociaciones mencionadas en el referido artículo de su Estatuto. Esto significa que le corresponde ejercer tanto la función legislativa como la ejecutiva, regulando su régimen jurídico y llevando a cabo la correspondiente acción administrativa.

Más concretamente, y a reserva de las precisiones que de inmediato vamos a realizar, puede avanzarse

que la competencia autonómica no se limita a la regulación del régimen jurídico de lo que el Abogado del Estado denomina «potestades administrativas sobre las mismas, desarrollando las clásicas modalidades de acción administrativa: Policía, fomento y sanción». El contraste de esta competencia «sobre asociaciones» con el supuesto enjuiciado en la STC 157/1992, en el que sí se utilizó este criterio, aunque no resuelve definitivamente la cuestión, es, sin duda, revelador. Allí se trataba de una Comunidad Autónoma que había regulado las asociaciones juveniles desde una competencia sectorial (concretamente desde el título de juventud) y por ello en la citada Sentencia se establecía que «a diferencia de otros Estatutos de Autonomía en los que se atribuye a las respectivas Comunidades la competencia exclusiva en materia de «asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares», al poseer la Comunidad de las Islas Baleares sólo competencias sobre juventud, ve limitada su actuación respecto de las asociaciones juveniles a la posibilidad de ejercer «actividades de fomento» y a «establecer las condiciones necesarias que deben poseer esas asociaciones para poder acceder a esas ayudas». Por el contrario, cuando un Estatuto de Autonomía atribuye a una Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre un determinado tipo de asociaciones, no sólo le habilita para regular los aspectos administrativos de esas instituciones, es decir, sus relaciones de fomento, policía y sanción con los poderes públicos, sino también el régimen jurídico de las mismas tanto en su vertiente externa, es decir, sus relaciones de fomento, policía y sanción con los poderes públicos, sino también el régimen jurídico de las mismas tanto en su vertiente interna, es decir, la relativa a su participación en el tráfico jurídico —constitución, adquisición de personalidad jurídica, capacidad jurídica y de obras, régimen de responsabilidad, extinción y disolución—, como en su vertiente interna —organización, funcionamiento interno y derechos y deberes de los asociados.

6. Sin embargo, 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 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, fundamento jurídico 3.º, y 178/1994, fundamento jurídico 4.º).

Concretamente, al delimitar el alcance material del régimen jurídico de las asociaciones docentes, culturales, artísticas, recreativas, asistenciales y similares que compete a la Comunidad Autónoma deben tenerse presentes dos límites fundamentales a cuyo desarrollo dedicaremos los próximos fundamentos jurídicos y que, a reserva de las matizaciones que luego se harán, en este momento pueden enunciarse esquemáticamente así:

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que la Comunidad Autónoma, al regular el régimen jurídico de las asociaciones sometidas a su competencia, no puede entrar a regular el desarrollo directo de los elementos esenciales del derecho fundamental de asociación. Este es un ámbito reservado al Estado *ex* artículo 81.1 CE y las normas que las Cortes Generales pueden dictar en su ejercicio constituyen un *prius* del que necesariamente debe partir la Comunidad Autónoma al regular, no el derecho de asociación en cuanto tal, sino el régimen de las asociaciones que surgen del ejercicio de ese derecho.

En segundo lugar, al precisar el alcance de la competencia autonómica, debe tenerse en cuenta que en las asociaciones objeto de la competencia autonómica existen elementos de muy diversa índole, civiles, administrativos, procesales, fiscales e incluso penales, sobre los que el Estado tiene títulos competenciales que deben hacerse compatibles con el título exclusivo atribuido a la Comunidad Autónoma.

En el supuesto aquí enjuiciado esta doble tarea de delimitación de la competencia del artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco la realizaremos, fundamentalmente, a partir de los cuatro preceptos constitucionales aducidos por el Abogado del Estado a los que ya hemos hecho referencia, a saber: de un lado, la reserva de ley orgánica del artículo 81.1 CE y, de otro, el principio constitucional conforme al cual todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio español (art. 139.1 CE), la competencia estatal para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), y el título competencial 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» (art. 149.1.6 CE).

7. En cuanto al límite que supone la reserva de Ley Orgánica prevista en el artículo 81.1 CE para el desarrollo del derecho fundamental de asociación del artículo 22 CE, las partes personadas en este proceso constitucional discrepan acerca de la naturaleza y el alcance de esta reserva. En realidad centran sus alegaciones en el debate teórico sobre esta cuestión. Para los representantes del Gobierno y del Parlamento Vasco, el artículo 81.1 CE no contiene ningún título competencial habilitante en favor del Estado y su contenido debe reconducirse al de las competencias que el artículo 149.1 y 3 CE reserva al Estado. Por el contrario, para el Abogado del Estado este precepto constitucional atribuye al Estado facultades específicas y, en este caso, en relación con los artículos 149.1.1 y 139, le habilita no sólo para desarrollar el derecho de asociación, sino para establecer un régimen jurídico común a todas las asociaciones.

Planteadas la cuestión en estos términos, conviene advertir de entrada que la técnica de la reserva de ley tiene hoy, como tuvo en su origen y en su evolución histórica, una naturaleza distinta de la que poseen las reglas de atribución de competencia. El contenido y la finalidad de ambas figuras ha sido y es sustancialmente diverso. Por ello, como hemos reiterado desde la STC 5/1981, la reserva de ley orgánica del artículo 81.1 CE no contiene, en puridad, ningún título competencial habilitante a favor del Estado. Así lo señaló entre otras la STC 137/1986 (fundamento jurídico 3.º,

8), con cita de otras precedentes, destacando 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, fundamento jurídico 2.º)»

Sin embargo, siendo cierto que la reserva de Ley Orgánica no supone atribución de ningún título competencial, no lo es menos que, en virtud del artículo 81.1 CE, sólo el Estado puede dictar esta forma de leyes en desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas y que las Comunidades Autónomas al ejercer sus competencias deben respetar el contenido de las mismas so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 81.1 CE. Por ello, en la práctica, como en el fondo ponen de manifiesto las alegaciones de las partes en este proceso, lo más relevante para la resolución del recurso de inconstitucionalidad no radica tanto en la distinción entre la naturaleza jurídica de la reserva de ley orgánica y en la determinación de en qué medida esta delimitación debe hacerse o no a partir del sistema de distribución de competencias.

El Tribunal Constitucional, desde la STC 5/1981, ha ido estableciendo una serie de criterios o pautas con los que llevar a cabo esta tarea delimitadora. Así, por lo que aquí interesa, ha destacado, en primer lugar y de forma ininterrumpida desde la citada STC 5/1981, la necesidad de aplicar un criterio estricto o «restrictivo» para determinar el alcance de la reserva y ello tanto en lo referente al término «desarrollar», como a «la materia» objeto de reserva. Se trata, dice este Tribunal en reiteradas resoluciones, de evitar petrificaciones del ordenamiento y de preservar la regla de las mayorías parlamentarias no cualificadas (por todas, STC 5/1991, fundamento jurídico 21, A)).

Más concretamente, se ha afirmado que requiere ley orgánica únicamente la regulación de un derecho fundamental o de una libertad pública que «desarrolle» la Constitución de manera directa y en elementos esenciales para la definición del derecho fundamental, ya sea en una regulación directa, general y global del mismo o en una parcial o sectorial, pero, igualmente, relativa a aspectos esenciales del derecho, y no, por parcial, menos directa o encaminada a contribuir a la delimitación y definición legal del derecho» (STC 127/1994, fundamento jurídico 3.º, b), en este mismo sentido pueden verse las SSTC 6/1982, fundamento jurídico 6.º; 67/1985, 140/1986 y 160/1987). Precizando un poco más esta definición, en la STC 132/1989 (fundamento jurídico 16), referida precisamente al derecho de asociación, se afirma que lo que está constitucionalmente reservado a la Ley Orgánica es «la regulación de determinados aspectos esenciales para la definición del derecho, la previsión de su ámbito y la fijación de sus límites en relación con otras libertades constitucionalmente protegidas». Esta doble referencia a «aspectos esenciales» y al «establecimiento de restricciones o límites» se halla también en las SSTC 88/1995, fundamento jurídico 4.º; 140/1986, fundamento jurídico 5.º, y 101/1991, fundamento jurídico 2.º

Se ha destacado igualmente, como pauta que debe guiar la interpretación del artículo 81.1 CE, la idea de que en nuestro ordenamiento constitucional la reserva de Ley Orgánica tiene como función o, si se prefiere, responde a la finalidad de encomendar a un procedimiento legislativo que exige el respaldo de una mayoría cualificada el desarrollo normativo inmediato de la Constitución en aquellos aspectos básicos o fundamen-

tales del orden constitucional que por ser complemento indispensable o necesario de la obra del constituyente se sustraen al sistema habitual de mayorías parlamentarias simples. Así, en la STC 127/1994 (fundamento jurídico 3.º, b)) se dice que «puede (...) razonarse que cuando las Cortes Generales en Ley Orgánica desarrollan un derecho fundamental están, en realidad, desarrollando y concretando la norma constitucional reconocedora del derecho —a menudo dotada de considerables dosis de abstracción— en sus espacios abiertos a la libertad de configuración normativa del legislador de los derechos fundamentales». El instrumento de la Ley Orgánica, dice la STC 6/1982, fundamento jurídico 6.º, y reiteran las SSTC 160/1987 y 127/1994, «convierte a las Cortes en "constituyente permanente"». Por ello este Tribunal ha calificado la Ley Orgánica como legislación extraordinaria o «excepcional» (SSTC 76/1983; 160/1987, fundamento jurídico 2.º, 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, excluyendo, por tanto, aquellas otras que simplemente afectan a elementos no necesarios sin incidir directamente sobre su ámbito y límites» (STC 101/1991, fundamento jurídico 2.º).

Mayores problemas presenta, por último, la cuestión 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 artículo 149.1 y 3 CE. La jurisprudencia de este Tribunal no ha sido rectilínea en esta materia. Con todo, del conjunto de la jurisprudencia sentada en esta cuestión pueden extraerse dos criterios de interpretación fundamentales: De un lado, que el ámbito de la reserva de Ley Orgánica no es coextenso al de las competencias atribuidas al Estado —así se establece de forma implícita en la práctica totalidad de las resoluciones de este Tribunal que han abordado este tema— y, de otro lado, que, en aplicación de un elemental criterio de interpretación sistemática, al fijar el alcance de la reserva de ley orgánica debe cohererse con 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, «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 materiales».

Pues bien, uno de los criterios fundamentales que, junto a los ya mencionados, ha orientado la realización de esta tarea de definición sistemática ha sido la de reservar al Estado *ex art. 81.1 CE* la regulación de los aspectos esenciales, el desarrollo directo del derecho fundamental considerado en abstracto o «en cuanto tal», en tanto que se atribuye la regulación de la «materia», sobre la que se proyecta el derecho al legislador ordinario, estatal o autonómico, con competencias sectoriales sobre la misma (SSTC 127/1994, 61/1997 y, en relación concretamente con el derecho de asociación, SSTC 67/1985 y 157/1992).

Ciertamente, esta pauta interpretativa no puede ser aplicada de forma mecánica, ya que con suma frecuencia resulta difícil distinguir dónde acaba el desarrollo del derecho en cuanto tal y dónde comienza la regulación de la materia sobre la que éste se proyecta. Como

veremos de inmediato, esta dificultad es fácilmente observable cuando se pretende delimitar la regulación del derecho de asociación con respecto de la que es propia del régimen jurídico de las asociaciones creadas al amparo del mismo. Baste señalar, como ejemplo, que los límites y garantías que pueden establecerse desde la delimitación del derecho de asociación en su vertiente de libertad de autoorganización de las asociaciones forma un *continuum* con las reglas relativas a la organización interna de las asociaciones que pueden dictarse desde la regulación del régimen jurídico de esas asociaciones. En algunos casos, para determinar si una norma concreta se refiere al derecho en cuanto tal y, por ello, debe encuadrarse en el ámbito de la reserva de ley orgánica, deberá atenderse no sólo al objeto regulado, sino también al contenido de esa regulación e incluso a la intensidad y trascendencia de lo regulado en relación al contenido del derecho, ya que estas decisiones fundamentales puede considerarse que corresponden al legislador orgánico en su tarea que hemos calificado de «constituyente permanente».

Con todo, aun admitiendo que entre la regulación del derecho de asociación y la del régimen jurídico de las asociaciones existe una zona de difícil delimitación y que, en consecuencia, en algunos casos la inclusión en una u otra categoría dependerá del grado más o menos intenso de proximidad con uno u otro ámbito, este criterio ha de ser el punto de partida inexcusable para delimitar lo reservado a la ley orgánica y lo que corresponde a los títulos competenciales relacionados con la materia de asociaciones y muy especialmente lo que corresponde al legislador ordinario, sea estatal o autonómico, con competencias en estas materias.

Conviene advertir, finalmente, que en el presente caso a la dificultad delimitadora que acabamos de reseñar se une, potenciándola, otra de no menor entidad y que consiste en que hasta la fecha no existe ninguna norma genérica de desarrollo directo del artículo 22 CE. En efecto, de un lado, el legislador postconstitucional ha optado por el momento por no dictar ninguna Ley Orgánica de desarrollo del derecho de asociación y, de otro lado, la Ley 191/1994, de 24 de diciembre, de Asociaciones —parcialmente modificada en su artículo 4 por la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General—, a pesar de que se encuentra parcialmente vigente en lo que no ha sido derogada por la Constitución, dado que se inspira en unos principios contrarios a lo establecido por ella, «no cumple la función de desarrollar el derecho de asociación como género, estableciendo una regulación que haya de ser respetada por las leyes especiales que incidan en el ámbito del derecho de asociación reconocido por el artículo 22 de la Constitución», dado que se inspira en unos principios contrarios a los establecidos por ella (STC 67/1985, fundamento jurídico 5.º).

Este hecho no impide, ciertamente, controlar el respeto de la reserva de Ley Orgánica por parte de la Ley impugnada, pero sí dificulta nuestra tarea ya que el contraste del contenido normativo de la Ley Vasca recurrida debe hacerse con el contenido abstracto de la reserva de Ley Orgánica, pero no es posible llevarlo a cabo con relación al articulado de una ley estatal, que puede concretar con mayor o menor intensidad el ámbito de la reserva, pero que en la actualidad no es más que una posibilidad abierta a las Cortes Generales tal y como señalábamos ya en las SSTC 67/1985, fundamento jurídico 5.º, y 132/1989, fundamento jurídico 16.

Establecidas estas premisas, para precisar el ámbito reservado a la ley orgánica debemos analizar las ca-

racterísticas propias del derecho de asociación, puesto que el resultado de esta tarea delimitadora está en función, entre otros extremos, del tipo de derecho fundamental objeto de desarrollo.

8. Las asociaciones objeto de la Ley recurrida son asociaciones privadas con finalidad no lucrativa. El derecho fundamental implicado es, pues, el derecho genérico de asociación reconocido y parcialmente regulado en el artículo 22 CE. Este derecho, que en su vertiente objetiva es uno de los elementos estructurales básicos del Estado social y democrático de Derecho, en tanto que derecho subjetivo es, en esencia, un derecho de libertad frente a posibles «interferencias de los poderes públicos» (STC 56/1995).

Partiendo del referido reconocimiento y de la regulación parcial establecida en el citado artículo 22 CE, este Tribunal ha venido destacando que el contenido fundamental de ese derecho se manifiesta en tres dimensiones o facetas complementarias: La libertad de creación de asociaciones y de adscripción a las ya creadas; la libertad de no asociarse y de dejar de pertenecer a las mismas; y, finalmente, la libertad de organización y funcionamiento internos sin injerencias públicas.

Junto a este triple contenido, el derecho de asociación tiene también, según se dijo en la mencionada STC 56/1995, una cuarta dimensión, esta vez *inter privados*, que garantiza un haz de facultades a los asociados considerados individualmente frente a las asociaciones a las que pertenecen —o, en su caso, a los particulares respecto de las asociaciones a las que pretenden incorporarse—.

A los limitados efectos que aquí interesan no es necesario reiterar la ya abundante jurisprudencia constitucional relativa a estas diversas perspectivas del derecho de asociación. Bastará con señalar que, a la luz de la doctrina expuesta en el fundamento jurídico precedente, debe considerarse reservado a la ley orgánica *ex art. 81.1 CE* la regulación de «los elementos esenciales de la definición» del derecho de asociación o, en otras palabras, la delimitación de «los aspectos esenciales del contenido del derecho» en lo tocante a la titularidad, a las facultades elementales que lo integran en sus varias vertientes (STC 101/1991, fundamento jurídico 2.º), 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 en relación al derecho de asociarse de determinados grupos de personas —militares, jueces, etc.—, o en relación a la libertad de no asociarse.

9. En cuanto a la competencia estatal para establecer «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (art. 149.1.1 CE), este Tribunal en su reciente STC 61/1997 ha dejado sentado, por lo que aquí interesa, que se trata de un título competencial con contenido propio, no residual, que habilita al Estado para regular «el contenido primario del derecho, las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales,

prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta» (fundamento jurídico 8.º) y siempre teniendo presente que «la "materia" sobre la que recae o se proyecta son los derechos constitucionales, en sentido estricto, así como los deberes básicos...» (fundamento jurídico 7.º, b)) y que «las condiciones básicas que garanticen la igualdad se predicen de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan y, en consecuencia, el artículo 149.1.1 CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa o inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. De lo contrario, dada la fuerza expansiva de los derechos y la función fundamentadora de todo el ordenamiento jurídico (...) quedaría desbordado el ámbito y sentido del artículo 149.1.1 CE, que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional...» (fundamento jurídico 7.º, b)). Sin embargo, según se añade más adelante, «dentro de esas "condiciones básicas" cabe entender incluidos asimismo aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho...; los deberes, requisitos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho...; los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho» (fundamento jurídico 8.º).

En cualquier caso, la «regulación» que corresponde al Estado *ex art. 149.1.1 CE* queda «limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico (...), las condiciones básicas que garanticen la igualdad, por definición, no pueden consistir en un régimen jurídico acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales afectados. La regulación de esas condiciones básicas sí corresponde por entero y en exclusiva al Estado, pero con tal normación, como es evidente, no se determina ni se agota su entero régimen jurídico» (STC 61/1997, fundamento jurídico 7.º, b)).

El artículo 149.1.1 CE habilita, pues, al Estado para regular el contenido primario, las facultades elementales y los límites esenciales en aquello que sea necesario para asegurar una igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho de asociación. La legislación que con base en este precepto constitucional pueda dictar el Estado deberá, sin duda, ser respetada por el legislador autonómico titular de la competencia sobre determinadas asociaciones. Constituirá también un *prius del que* deberá partir la regulación de las mismas. Sin embargo, en tanto que esa legislación estatal no se haya dictado, resultará sumamente difícil atribuir a la legislación autonómica una invasión competencial, ya que el artículo 149.1.1 CE, más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades Autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione —mediante, precisamente, el establecimiento de unas «condiciones básicas» uniformes— el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales. En suma, si el Estado considerara necesario establecer en el futuro

esas condiciones básicas y al dictarlas éstas entraran en contradicción con preceptos de leyes autonómicas en vigor, estos últimos quedarían automáticamente desplazados por aquéllas, ya que, como queda dicho, constituyen un núcleo de regulación uniforme del que ineludiblemente debe partir la regulación de los distintos tipos de asociaciones.

Con todo, en el caso aquí enjuiciado no cabe descartar de entrada que de alguno de los preceptos hoy vigentes de la Ley de Asociaciones de 1964, del Código Civil o de otras disposiciones pre y postconstitucionales relativas a tipos concretos de asociación pueda inferirse alguna pauta que pueda considerarse condición básica garantizadora de la igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho de asociación. Aunque, como tendremos ocasión de reiterar, debe advertirse que el recurrente no contribuye a la realización de esta tarea ya que no especifica cuáles son, a su juicio, los preceptos actualmente en vigor que contienen esas condiciones básicas que la Ley impugnada debería respetar y no respeta.

En cualquier caso, parece fuera de toda duda que, por su conexión con el derecho de asociación y por su carácter de «requisitos mínimos indispensables» que posibilitan su ejercicio, el legislador estatal podrá considerar «condiciones básicas» *ex* artículo 149.1.1 CE, tanto lo que podríamos denominar la definición del concepto legal de asociación, como aquellos aspectos concretos de lo que hemos llamado régimen jurídico externo de las asociaciones (nacimiento de la personalidad, capacidad jurídica y de obrar, régimen de responsabilidad y causas y efectos de la disolución), que resulten «imprescindibles o necesarios» en orden a asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de asociación y, en cuanto tales, requieren un tratamiento uniforme.

10. Por último, respecto de la previsión contenida en el artículo 139.1 CE conforme a la cual «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio español», conviene dejar constancia, en primer lugar, de que este tipo de preceptos «son presupuestos o límites, pero no títulos competenciales» (STC 61/1997, fundamento jurídico 7.º). El principio consagrado en este artículo 139.1 CE constituye un límite y una directriz que acota y guía el ejercicio de las competencias que poseen el Estado *ex* artículo 149 CE y las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos. El Estado mediante sus competencias y la reserva de ley orgánica puede y debe asegurar «una determinada uniformidad normativa en todo el territorio nacional y preserva(r) también, de este modo, una posición igual o común de todos los españoles, más allá de las diferencias de régimen jurídico que resultan, inexcusablemente del legítimo ejercicio de la autonomía» (STC 319/1993, fundamento jurídico 5.º, con cita de la STC 122/1988). Para las Comunidades Autónomas este precepto también establece una limitación, aunque debe advertirse que ese «principio no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que en cualquier parte del territorio se tengan los mismos derechos y obligaciones» (STC 337/1994, fundamento jurídico 10) y, en segundo lugar, que dado el ámbito de aplicación territorialmente limitado de la legislación autonómica lo primero que en ella debe preservarse es el trato igual que en ella debe dispensarse a todos los residentes en una determinada Comunidad Autónoma.

Podemos avanzar ya que, en lo que esta alegación del artículo 139.1 CE tiene de autónoma respecto de los ámbitos reservados al Estado por los artículos 81.1 y 149.1.1 CE, ninguno de los preceptos impugnados vulnera el límite material impuesto por este principio constitucional.

11. En cuanto a la competencia estatal 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» (art. 149.1.6 CE), ninguna de las partes ha planteado controversia alguna acerca del contenido y alcance de esta competencia, ya que los representantes procesales del Gobierno y del Parlamento de la Comunidad Autónoma sostienen la constitucionalidad de los preceptos impugnados por esta causa, no tanto en el hecho de tratarse de preceptos encuadrables en las especialidades derivadas de las peculiaridades del derecho sustantivo autonómico, cuanto en que, a su juicio, esos preceptos se limitan a efectuar una remisión a la normativa estatal aplicable sin introducir *ex novo* normativa alguna.

12. Sentado cuanto antecede, estamos en condiciones de analizar si los artículos impugnados de la Ley de Asociaciones del Parlamento Vasco han invadido el ámbito de la reserva de ley orgánica relativa al desarrollo del derecho de asociación, o las competencias estatales traídas a este proceso constitucional.

Para efectuar ese análisis, vamos a agrupar los distintos preceptos de la Ley vasca según el orden lógico que impone su enjuiciamiento desde la perspectiva constitucional, sin atenernos a una correlación puramente numérica.

13. Bajo la rúbrica «principios generales» el artículo 2 enuncia los principios de libertad, pluralismo, democracia y no discriminación que deben de regir la constitución, el ingreso y la permanencia en las asociaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley, así como el principio democrático que debe presidir la organización y funcionamiento de las mismas.

Desde el punto de vista competencial, el precepto contiene una pluralidad de reglas que merecen un juicio de constitucionalidad dispar.

a) La proclamación efectuada en el primer inciso del apartado primero según la cual «la constitución de Asociaciones es libre y voluntaria», al igual que la contenida en el apartado segundo —«nadie puede ser obligado a ingresar en una Asociación o a permanecer en su seno»— no hacen más que enunciar el contenido del derecho de asociación reconocido en el artículo 22 CE, sin añadir a ese derecho constitucional de libertad ningún contenido normativo propio, es decir, sin entrar a «desarrollar» ese derecho precisando facultades, estableciendo límites o previendo garantías. En consecuencia, ninguna tacha de inconstitucionalidad puede oponerse, desde la perspectiva competencial aquí enjuiciada, a los incisos analizados del artículo 2.

b) A la misma conclusión desestimatoria debe llegarse respecto de la previsión contenida en el artículo 2.3 conforme a la cual la condición de miembro de una determinada asociación no puede suponer motivo de discriminación, favor o ventaja por parte de los poderes públicos, locución esta última referida, naturalmente, a los poderes que forman parte de la Comunidad Autónoma o se encuentran sometidas a sus leyes. Este mandato no excede la competencia del País Vasco pues

la interdicción de la discriminación (art. 14 CE), que este precepto pormenoriza en el contexto asociativo, ni invade la reserva de Ley Orgánica ni la competencia estatal *ex* artículo 149.1.1 CE (STC 76/1983, fundamento jurídico 2.º, a)).

c) En cambio, la previsión general de que «la organización y funcionamiento de las Asociaciones será democrática» contenida en el número 4 de este artículo excede la competencia del legislador autonómico. No cabe duda de que este legislador puede regular aquellos aspectos concretos de la organización y funcionamiento de las asociaciones que estime necesarios para preservar bien constitucionalmente relevantes y siempre que la regulación sea proporcionada a esta finalidad. No obstante, lo que no puede hacer, en tanto que legislador ordinario, es imponer como condición genérica para la constitución y el reconocimiento de una asociación, como hace el artículo ahora examinado, un tipo global de organización interna de las asociaciones —por más que del modelo de organización democrática quepan diversas concreciones.

No es preciso pronunciarse ahora acerca de si ese imperativo, que la Constitución impone solamente a ciertas modalidades asociativas como, por ejemplo, los partidos políticos, respeta o no el contenido esencial del derecho de asociación en su vertiente de libertad de organización y funcionamiento interno sin interferencias de los poderes públicos (art. 6 CE, SSTC 3/1981, fundamento jurídico 1.º, y 56/1995, fundamento jurídico 3.º). Tampoco es necesario determinar si esta exigencia puede imponerse, por parte del legislador ordinario, como condición para poder acceder a ayudas concretas o acogerse a beneficios específicos otorgados por los poderes públicos. Basta con advertir que esta imposición, como condición genérica de constitución y reconocimiento legal de una asociación, constituye un desarrollo directo de un elemento esencial para definir la libertad de autoorganización de las asociaciones, por lo que solamente las Cortes Generales mediante Ley Orgánica tienen competencia para pronunciarse sobre si las asociaciones deben organizarse y funcionar democráticamente o, por el contrario, los estatutos de la asociación pueden establecer libremente otros modos de organización y funcionamiento. Por consiguiente, el número 4 del artículo 2 de la Ley impugnada debe ser declarado inconstitucional y nulo, así como el inciso «de acuerdo con el artículo 2.4, y» que encabeza el artículo 12.1.

Por motivos similares, a igual conclusión debe llegarse respecto del inciso final del número 1 de este artículo 2, que establece que la constitución de Asociaciones «(y) se llevará a cabo con respeto al pluralismo y a los principios democráticos». Se trata de un límite a la constitución de asociaciones que como tal afecta directamente a uno de los aspectos esenciales del desarrollo del derecho de asociación y, en consecuencia, su regulación —cuya constitucionalidad no ha sido controvertida desde el punto de vista material— debe considerarse encuadrada en el ámbito de la reserva de ley orgánica del artículo 81.1 CE.

14. Un segundo grupo de preceptos es el formado por los artículos 4.a), 5, 8, 9, 11, 16, 17 y 19 que se refieren a diversos aspectos relacionados con la constitución de las asociaciones, los efectos de la inscripción registral, el régimen de responsabilidad tanto de las asociaciones inscritas como de las no inscritas, las facultades reconocidas a las asociaciones para llevar a cabo sus fines y, por último, las causas y efectos de su disolución.

Como hemos establecido en el fundamento jurídico 5.º, no cabe negar la posibilidad de que el legislador autonómico *ex* artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco pueda regular estos ámbitos materiales relativos al régimen jurídico externo de las asociaciones contempladas, es decir, a su actividad en tanto que sujetos del tráfico jurídico. No obstante, también hemos dicho en el fundamento jurídico 9.º que al ejercer esta competencia deberá respetar las condiciones básicas dictadas por el Estado *ex* artículo 149.1.1 CE para asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de asociación. La aplicación de esta *ratio decidendi* a los preceptos aquí enjuiciados lleva a las siguientes conclusiones:

a) El artículo 4.a) enuncia la normativa aplicable a la constitución e inscripción de las asociaciones sobre las que la Comunidad Autónoma ejerce competencias. Esta normativa es la propia Ley 3/1988 y los Reglamentos dictados «en su desarrollo y/o ejecución».

Ninguna extralimitación competencial cabe advertir, desde el punto de vista de titularidad, en el hecho de que la Comunidad Autónoma, desde su competencia exclusiva sobre determinadas asociaciones, dicte disposiciones aplicables tanto a su constitución como a su inscripción, siempre, claro está, que al ejercer esta competencia respete lo establecido por el Estado en ejercicio de sus propias competencias. Por ello, la falta de referencia a la normativa estatal no merece tacha de inconstitucionalidad si se interpreta que ese silencio no es sinónimo de una exclusión, respecto de la que la Comunidad carece de toda competencia, puesto que la inscripción o no de la normativa estatal no está a la disponibilidad de lo que pueda establecer la Comunidad Autónoma sino a lo que derive de la Constitución y de los Estatutos, sin necesidad de cláusulas de salvaguardia. Como afirma nuestra jurisprudencia, «el orden de fuentes en un ordenamiento compuesto es el establecido por el bloque de la constitucionalidad»: Ni el legislador estatal, ni el legislador autonómico, pueden imponer al otro una prelación de las distintas disposiciones legales que confluyen en la regulación de una materia (STC 214/1989, fundamento jurídico 5.º). Así interpretado este precepto no es inconstitucional.

b) El artículo 5, bajo la rúbrica «constitución de las asociaciones» establece en su primer apartado que éstas se constituyen mediante el acuerdo de tres o más personas por el que se crea una entidad organizada para la consecución de fines mutuos o generales, comprometiéndose para ello a poner en común sus conocimientos, su actividad o sus recursos económicos con carácter permanente, con arreglo a unos Estatutos aprobados por ellos y ofreciendo a otras personas su ingreso voluntario en dicha organización asociativa.

El legislador autonómico puede, sin duda, definir las asociaciones objeto de su regulación siempre que respete el concepto legal de asociación. Tampoco cabe negar la posibilidad de que, en atención a los fines o a las características específicas de las diversas asociaciones, exija un número mínimo de personas para poder constituir un tipo concreto de asociación, siempre que ello responda a bienes o intereses relevantes y la solución adoptada sea razonable y proporcional a esa finalidad.

En el supuesto aquí enjuiciado, la definición adoptada no se aparta de las condiciones básicas que pueden deducirse del concepto de asociación utilizado por el legislador estatal y, aunque por su generalidad pudiera hacer pensar que con ella se pretende consagrar un genérico concepto de asociación, lo establecido al re-

gular el objeto y el ámbito de aplicación de la ley obliga a entender que la definición contenida en este precepto se refiere exclusivamente a las asociaciones docentes, culturales, artísticas, benéficas y asistenciales que son de la competencia del País Vasco.

En cuanto a la exigencia de un mínimo de tres personas para poder constituir una asociación, tampoco se opone a ninguna determinación del legislador estatal, ya que éste no ha establecido de forma explícita ningún número mínimo para la creación de asociaciones, ni puede considerarse que introduce un requisito excesivo, limitador del derecho de asociación.

c) El artículo 5.2 detalla los tipos de personas que pueden constituir y ser miembros de las asociaciones de competencia del País Vasco. En sus párrafos a) y c) se limita a establecer condiciones de ejercicio de derecho de asociación respecto de quienes la legislación estatal ha reconocido previamente la titularidad de este derecho. En consecuencia ningún reproche cabe formular desde el punto de vista competencial a esta regulación.

En el párrafo b) se establece que las personas jurídicas de toda índole, tanto las privadas como las públicas, pueden constituir y ser miembros de las asociaciones reguladas por la Ley. No cabe duda de que la determinación de los elementos esenciales relativos a la titularidad del derecho de asociación y, muy especialmente, la precisión de las limitaciones constitucionalmente impuestas a determinados grupos de personas deben considerarse incluidas en el ámbito de la reserva de ley orgánica. Esto no impide, sin embargo, que los legisladores no orgánicos, tanto el estatal como los autonómicos, puedan concretar o extender esa titularidad al regular el régimen jurídico de las asociaciones concretas, respetando por supuesto lo establecido por el legislador orgánico y, en el caso del legislador autonómico, lo establecido por el Estado *ex* artículo 149.1.1 CE, señaladamente, lo atinente a lo que hemos denominado definición legal de asociación.

Pues bien, el inciso enjuiciado no regula ninguna limitación constitucional del derecho de asociación, ni entra en contradicción con ninguna previsión que haya pretendido establecer con carácter excluyente quiénes son los titulares de ese derecho o con el concepto legal de asociación actualmente reconocido en nuestro ordenamiento.

En efecto, en ausencia de Ley Orgánica, la regulación genérica de la titularidad del derecho de asociación se halla en el artículo 3 de la Ley preconstitucional de Asociaciones de 1964 que la atribuye únicamente a las «personas naturales». Esta determinación, sin embargo, a la luz de la Constitución de 1978 no puede considerarse excluyente de otros posibles titulares del derecho, como ya advirtió este Tribunal en un *obiter dictum* en la STC 64/1988.

Por otro lado, el reconocimiento de que las personas jurídicas, tanto privadas como públicas, puedan constituir y ser miembros de las asociaciones objeto de la Ley analizada tampoco contradice, como queda dicho, el concepto legal de asociación, que *ex* artículo 149.1.1 CE corresponde determinar en sus rasgos esenciales al legislador estatal. Debe señalarse al respecto que el referido legislador ha reconocido ya esa posibilidad tanto a las personas jurídicas privadas (por ejemplo, en el art. 12 de la Ley 10/1990, del Deporte, de 15 de octubre o, indirectamente, en el artículo 21 de la Ley 26/1984, general para la defensa de los consumidores y usuarios), sino también a las personas jurídicas públicas (puede traerse a colación, aunque se trate de aso-

ciaciones dotadas de características particulares, la Disposición adicional quinta de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Esta previsión se ha incorporado a diversas leyes de régimen local autonómicas). La perspectiva exclusivamente competencial en la que se ha planteado el presente proceso constitucional y el propio tenor del inciso enjuiciado, hace innecesario entrar en el análisis de los problemas que desde la perspectiva del artículo 22 CE pudieran plantear hipotéticas asociaciones formadas a la vez por personas privadas y públicas o determinar si estas últimas al constituir y ser miembros de asociaciones están ejerciendo en puridad el derecho constitucional de asociación pues, como ya se advirtió en la STC 67/1985, fundamentos jurídicos 3.º y 4.º, no forma parte del contenido de tal derecho «de asociaciones» el de constituir asociaciones cuyo objeto sea el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo en relación con un sector de la vida social. A nuestros efectos basta señalar que el reconocimiento de esta posibilidad no se opone al concepto legal de asociación hoy reconocido.

d) El primer párrafo del apartado 3 de este artículo 5 que regula la formalización documental del acuerdo asociativo plantea también problemas de orden competencial ya que la actividad de determinar los supuestos en los que es necesaria escritura pública debe considerarse incluida en la competencia estatal exclusiva para la ordenación de los instrumentos públicos (art. 149.1.8) (SSTC 72/1983, fundamento jurídico 8.º y 156/1993, fundamento jurídico 5.º) No obstante, el tenor del precepto permite entender que la opción entre «documento público o privado» para plasmar el acta de constitución y los estatutos ha de interpretarse, no como una facultad libre de optar por uno o por otro, sino como una remisión a las normas estatales que detallan los supuestos en que es necesaria la escritura pública. Así interpretado, este inciso no es inconstitucional.

e) El recurso de inconstitucionalidad no se dirige contra el establecimiento y regulación del Registro de Asociaciones creado por la Ley Vasca, en su artículo 10 (y disposición transitoria segunda). La pretensión anuladora se orienta contra las disposiciones que regulan la inscripción de las asociaciones sujetas a la Ley en dicho Registro, así como los efectos de dicha inscripción (arts. 8, 9, 11, 17, 19.3). La impugnación debe ser sustancialmente desestimada.

No cabe duda alguna acerca de la competencia de la Comunidad Autónoma para asegurar la inscripción registral «a los solos efectos de publicidad» de las asociaciones comprendidas en su ámbito de competencias, facilitando el pleno ejercicio de la libertad de asociación en los términos previstos por el artículo 22.3 CE (STC 291/1993, fundamento jurídico 2.º). La posibilidad de que mediante ley ordinaria se regulasen aspectos relativos a la inscripción registral y a los efectos de la misma ya fue reconocida en la STC 67/1985, fundamentos jurídicos 2.º y 5.º Las normas que contiene el artículo 8 de la Ley no sobrepasan el ámbito propio de dicha competencia, ya que se limitan a dar pautas relativas al procedimiento de inscripción de las asociaciones en el Registro administrativo correspondiente en términos que no menoscaban las competencias estatales.

Sólo se aprecia una excepción. El apartado cuarto de este artículo 8 que, al establecer un cauce procesal específico (el de la protección de los derechos fundamentales de las personas) para reaccionar frente al incumplimiento del plazo de inscripción y frente a la de-

negación de la misma, invade la competencia estatal exclusiva sobre legislación procesal (art. 149.1.6 CE), por lo que dicho inciso debe ser declarado inconstitucional y nulo.

f) Los artículos 9 y 11 detallan los efectos legales de la inscripción y, en particular, el régimen de responsabilidad de las asociaciones frente a sus obligaciones. Por su parte, el artículo 17 regula ese régimen respecto de las asociaciones que no han accedido al Registro creado por la Ley Vasca.

Ya ha quedado dicho que el Estado puede establecer *ex* artículo 149.1.1 CE «condiciones básicas» sobre aquellos aspectos relativos al nacimiento de la personalidad jurídica que resultan imprescindibles para garantizar el ejercicio en condiciones de igualdad del derecho de asociación. Entre estos aspectos figura, sin duda, el de los efectos que puedan atribuirse a la inscripción registral en relación con la adquisición o no de esa personalidad. Desde la perspectiva constitucional, el legislador estatal goza de un amplio margen de libertad para determinar la naturaleza de esos efectos —constitutiva, de publicidad o de otra índole—. Por el momento, el Código Civil, en su artículo 35.1 se limita a prever, de modo genérico, que «su personalidad empieza desde el instante mismo en que, con arreglo a derecho, hubiesen quedado válidamente constituidas». Por ello, en tanto las Cortes Generales, *ex* artículo 149.1.1 CE, no precisen lo que crean conveniente al respecto, ninguna tacha puede formularse a la previsión del artículo 9 de la Ley 3/1988 que, bajo la rúbrica «efectos de la inscripción», se limita a proclamar, de forma plenamente compatible con el referido artículo 35.1 del Código Civil, que «la inscripción registral hace pública la constitución y los Estatutos de las Asociaciones y es garantía tanto para los terceros que con ella se relacionan como para sus propios miembros».

Lo mismo cabe decir respecto del régimen de responsabilidad previsto en los artículos 11 y 17. Su regulación corresponde a la Comunidad Autónoma en relación con las asociaciones sometidas a su competencia exclusiva, aunque también en este ámbito el legislador estatal puede establecer las condiciones básicas *ex* art. 149.1.1 CE. En todo caso, los preceptos aquí enjuiciados no vulneran ninguna previsión establecida al respecto por el legislador estatal.

Reconocida la constitucionalidad de estos preceptos, idéntica conclusión debe alcanzarse respecto de los artículos 19.3 y 18, incisos 2 y 3, que se remiten a lo dispuesto en los mismos.

g) El artículo 16 precisa «las facultades» que las asociaciones de competencia autonómica pueden ejercer para cumplir sus fines. No cabe negar la posibilidad de que el Estado desde su título *ex* artículo 149.1.1 CE establezca las condiciones básicas que definan los aspectos de la capacidad de las personas jurídicas necesarios para garantizar el ejercicio en condiciones de igualdad del derecho de asociación, pero respetando esas decisiones el legislador de los diversos tipos de asociación podrá precisar las facultades que éstas pueden asumir. Estas condiciones se hallan en la actualidad en los artículos 36 y 37 del Código Civil y el artículo 16 de la Ley 3/1988 en nada los contradice.

h) El examen del artículo 19, sobre la disolución de las asociaciones culturales, artísticas, benéficas y similares del País Vasco, arroja el mismo resultado desestimatorio del recurso.

El apartado 1 del precepto respeta la competencia estatal para regular las condiciones básicas de la pérdida de la personalidad jurídica de las asociaciones.

La remisión que efectúa al artículo 39 del Código Civil no puede entenderse como una regulación *ex novo* y originaria de la disolución de las asociaciones sujetas a la competencia de la Comunidad Autónoma, sino como una indicación de lo dispuesto por la legislación estatal, recogida por razones de claridad y de seguridad jurídica, lo cual es lícito (STC 211/1990, fundamento jurídico 4.º). El artículo 19.1 de la Ley Vasca ha de entenderse como un reenvío formal, no receptivo, y por tanto, efectuado a la norma estatal que se encuentre en vigor en cualquier momento, y no al contenido preciso del precepto del Código que menciona.

La explicación de que la disolución puede ser debida a Sentencia judicial, corolario lógico del artículo 22.4 CE, o a la voluntad de los socios, consecuencia de la voluntariedad de toda asociación, no desborda el campo de la competencia autonómica para legislar sobre las asociaciones de su competencia. Lo mismo cabe decir de las prescripciones que adopta sobre la forma de manifestar la voluntad social de disolución y la intervención de la Administración autonómica en la aplicación de los bienes de la asociación disuelta.

15. Un tercer grupo de preceptos es el relativo a la normativa aplicable al régimen interno de las asociaciones (art. 4.b)), los estatutos (arts. 6, 7 y 18), la organización y funcionamiento (art. 12), los derechos y deberes de los socios (arts. 13 y 14), cuestiones suscitadas en la vía administrativa y jurisdiccional (art. 21), las uniones de asociaciones (art. 23) y la aplicación de la Ley a las asociaciones de alumnos (Disposición adicional) y el régimen transitorio (Disposición transitoria primera).

El contenido de estos preceptos se refiere a las cuestiones más típicas del régimen jurídico interno de las asociaciones. Tienen una relación más remota con la reserva de ley orgánica y, como veremos, no plantean problemas respecto de las competencias estatales *ex* artículo 149.1 CE, salvo, en algunos casos, con la competencia estatal sobre legislación procesal.

a) El artículo 4.b) determina la normativa aplicable al «régimen interno» de las asociaciones objeto de esta Ley. La Comunidad Autónoma es, sin lugar a dudas, competente para determinar la normativa aplicable a la organización y funcionamiento internos de las asociaciones docentes, culturales, artísticas y similares que realizan sus actividades principalmente en el País Vasco, aunque, evidentemente, al ejercer esta competencia deberá respetar la libertad de organización y funcionamiento de las asociaciones constitucionalmente reconocidas y las garantías que el legislador orgánico pueda establecer para asegurarla.

Con todo, este precepto de la Ley 3/1988, no ha sido impugnado desde el punto de vista material, sino sólo competencial, y, por otra parte, *prima facie*, ningún indicio se desprende de su literalidad que pueda llevar a una conclusión contraria a la constitucionalidad del mismo, puesto que se limita a atribuir el carácter de norma aplicable a la propia Ley de Asociaciones, a los respectivos Estatutos, a los acuerdos adoptados por los órganos de gobierno de las asociaciones y a las disposiciones reglamentarias que pueda dictar el Gobierno «en tanto no estén en contradicción con la autonomía de la voluntad manifestada a través de los Estatutos y acuerdos».

b) Lo mismo debe decirse respecto de los artículos relativos a los estatutos, a su contenido y a su modificación. La definición que el artículo 6 realiza de los estatutos de las asociaciones de competencia del País

Vasco, y el contenido necesario que recoge el artículo 7, no rebasan la competencia legislativa que la Comunidad Autónoma posee sobre las asociaciones del artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Son disposiciones que establecen el régimen jurídico de tales asociaciones y que no vulneran la competencia estatal relativas a éstas según lo expuesto en los fundamentos precedentes. En términos parecidos, la citada STC 67/1985 afirma que la regulación de la elaboración y aprobación de los estatutos de los clubes deportivos no se incluye necesariamente en la reserva de Ley Orgánica. Ciertamente, al ejercer esta competencia el legislador debe tener presente el límite que supone la libertad de autoorganización de las asociaciones, pero, como hemos reiterado, en este proceso ningún reproche se ha formulado desde esta perspectiva al precepto aquí enjuiciado.

c) Las previsiones del artículo 18 sobre modificación de los estatutos son de diversa naturaleza. El primer inciso se limita a complementar lo dispuesto por los artículos 6 y 7, por lo que merecen idéntico fallo de constitucionalidad que tales preceptos. Los restantes, sobre la inscripción y la falta de inscripción, se remiten a los artículos 8 y 11 de la Ley por lo que también aquí hemos de remitir nuestro juicio a lo que respecto de estos dos últimos preceptos ya se ha dicho en el fundamento 14.e) y f).

d) En cuanto a los artículos que regulan la organización y el funcionamiento de las asociaciones vascas, una vez anulado el inciso inicial del artículo 12.1 («De acuerdo con el artículo 2.4, y»), como consecuencia de la declaración de nulidad del precepto al que se refiere, nada hay en esta disposición que exceda la competencia autonómica sobre asociaciones enumeradas por el artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Regular aspectos concretos de la estructura interna de las asociaciones compete, sin duda, a la Comunidad Autónoma vasca, que, sin embargo, como hemos reiterado, debe ejercerla respetando la libertad de organización de las asociaciones, extremo éste aquí no controvertido.

e) Lo mismo cabe concluir acerca del artículo 12.2, cuyo contenido es, además, puramente permisivo. La referencia que en él se efectúa al «marco de esta Ley» no puede interpretarse en un sentido excluyente de la legislación estatal que pudiera resultar de aplicación, como es obvio. Más problemas plantea el apartado 3 de este artículo 12. Sin embargo, al tratarse de cuestiones que afectan a la competencia estatal relativa a la legislación procesal, su análisis lo abordaremos en el próximo fundamento jurídico conjuntamente con el de los artículos 13.4 y 21 que suscitan esta misma problemática constitucional.

f) No podemos, en cambio, compartir las impugnaciones dirigidas contra los artículos 13, 14 y 20 de la Ley Vasca 3/1988, que enuncian unos derechos y deberes mínimos de los socios en términos que no rebasan la competencia de la Comunidad Autónoma para establecer el régimen jurídico de las asociaciones de su competencia.

Con todo, el apartado 2 del artículo 13 merece especial atención. El derecho de todos los socios a participar en los órganos de dirección, «de acuerdo con los estatutos de cada Asociación y la presente Ley», puede ser interpretado en varios sentidos. Una interpretación extrema vendría a conferir a todos los miembros de la asociación, sin distinciones, el derecho a participar en términos de absoluta igualdad en todos y cada uno de los órganos de gobierno de la asociación, sin

que los estatutos pudieran introducir limitaciones o ponderaciones. Esta interpretación, sobre cuya constitucionalidad material no es procedente pronunciarse ahora, desbordaría la competencia legislativa de la Comunidad Autónoma, por la misma razón por la que el artículo 2.4 de la Ley ha sido declarado inconstitucional. Sin embargo, la anulación de este último precepto permite excluir esa interpretación del artículo 13.2, lo que elimina el riesgo de extralimitación competencial, que no puede pender de la interpretación del precepto legal sometido a enjuiciamiento.

g) Ninguna de las pretensiones anulatorias relativas a las uniones de asociaciones (federaciones y confederaciones: art. 23), y a las asociaciones de alumnos y de padres de alumnos (Disposición adicional) puede prosperar.

La regulación de las federaciones y de las confederaciones de competencia del País Vasco: el artículo 23.1 ciñe su ámbito de aplicación a las asociaciones que actúan «con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley», pues es clara la incompetencia del legislador autonómico para regular las uniones de asociaciones radicadas en otras Comunidades Autónomas, o en países extranjeros. Las disposiciones que incorpora no desbordan, en modo alguno, la competencia del Parlamento Vasco para establecer el régimen jurídico de las asociaciones de competencia autonómica.

Lo mismo cabe decir de la previsión acerca de las uniones de asociaciones no inscritas que incluye el apartado 2 de este artículo 23, que no es más que mero complemento del artículo 11, previamente juzgado conforme con el ámbito de competencia de la Comunidad Autónoma.

h) La disposición adicional dispone que «las Asociaciones de Alumnos y de Padres de Alumnos previstas y reguladas en la legislación educativa, se regirán en sus aspectos generales por las normas contenidas en esta Ley». Con anterioridad a la entrada en vigor de la misma, el Gobierno Vasco había dictado el Decreto 66/1987, de 10 de febrero, por el que se regulan las Asociaciones de Padres de Alumnos de la Comunidad Autónoma del País Vasco; no consta que ese Decreto haya sido recurrido.

Las asociaciones de alumnos y de padres de alumnos están, sin duda, relacionadas con el ámbito de la docencia y de la enseñanza en general; no cabe negar, por tanto, que la Comunidad Autónoma esté competencialmente habilitada para su regulación tanto desde el artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, como desde el artículo 16 que le atribuye la competencia sobre «la enseñanza en toda la extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30 de la misma y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía». El referido artículo 149.1.30 reserva al Estado las «normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia». En ejercicio de esta competencia el Estado dictó la vigente Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación en cuyos artículos 5 y 7 se establecen unas reglas generales sobre asociaciones de padres de alumnos y asociaciones de alumnos, respectivamente, remitiendo su desarrollo —en la disposición adicional primera— a las Comunidades Autónomas con competencia en materia de enseñanza.

De todo ello se deduce que nada se opone a que la Comunidad Autónoma del País Vasco regule las refe-

ridas asociaciones siempre que esa normación respete las disposiciones dictadas por el Estado en ejercicio de sus competencias *ex* artículo 149.1.1 y 149.1.30 CE y no invada el ámbito reservado a la ley orgánica del artículo 81.1 CE.

Pues bien, la declaración contenida en la disposición adicional conforme a la cual los aspectos generales de la Ley enjuiciada serán de aplicación a las asociaciones de alumnos y de padres de alumnos en nada contradice lo establecido en los mencionados artículos 5 y 7 de la Ley Orgánica 8/1985 y, una vez depurada de los preceptos declarados inconstitucionales por esta Sentencia, ninguna tacha puede oponérsele tampoco desde la perspectiva de los artículos 8.1 y 149.1.1 CE.

16. Según el Abogado del Estado, los artículos 12.3, 13.4 y 21 invaden la competencia estatal sobre la legislación procesal (art. 149.1.6 CE). Las impugnaciones han de ser estimadas.

Recientemente al conocer del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el País Vasco contra la legislación estatal sobre la publicidad ilícita, hemos recordado que la implantación o establecimiento de un sistema o mecanismo jurisdiccional como medio de resolución de controversias entre partes, mediante el cual los justiciables pueden obtener una decisión que ponga fin a los conflictos surgidos, es materia propia de la legislación procesal, reservada al Estado con carácter exclusivo por el artículo 149.1.6 CE, cuya atribución «responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales» (STC 146/1996, fundamento jurídico 6.º, que cita las SSTC 71/1982, fundamento jurídico 20; 83/1986, fundamento jurídico 2.º, y 123/1988, fundamento jurídico 3.º).

a) En este sentido, es claro que la norma sobre la impugnación ante la jurisdicción de los acuerdos de los órganos de las asociaciones, que enuncia el artículo 12.3 de la Ley vasca de Asociaciones, invade la competencia estatal sobre la legislación procesal. Desde la STC 71/1982, fundamento jurídico 20, que anuló precisamente el artículo de una Ley vasca que regulaba la legitimación de las asociaciones de consumidores para ejercitar acciones judiciales, hemos sostenido que ésta es una cuestión que corresponde en exclusiva al legislador estatal.

Del mismo modo, el segundo inciso excede de la competencia del legislador autonómico. Que la acción de impugnación caduque a los cuarenta días naturales, contados a partir de un determinado momento, es una prescripción que sólo puede adoptar el legislador procesal, no el legislador competente en materia de asociaciones. No se trata de fijar el plazo de ejercicio de un derecho creado por las leyes de la Comunidad Autónoma, como pudiera ser un derecho de tanteo o retracto sobre determinado bien sito en su territorio y sujeto a su competencia material (STC 156/1995, fundamentos jurídicos 5.º y 6.º). Se trata de fijar un plazo temporal que limita el acceso a los Tribunales, y por ende atañe al núcleo del derecho fundamental de acceso a la justicia (STC 37/1995), que cae de lleno en la competencia de las Cortes Generales sobre la legislación procesal (art. 149.1.6 CE). Por consiguiente, el segundo inciso del artículo 12.3 es inconstitucional y nulo.

b) La misma conclusión hay que alcanzar respecto a la mención que el artículo 13.4 de la Ley vasca 3/1988 efectúa a «la autoridad judicial». La Ley autonómica puede regular los libros que deben llevar las asociaciones sometidas a su competencia; también puede disponer que el libro registro de socios, el libro de actas

y el libro de cuentas sean habilitados por el Registro Vasco de Asociaciones. Sin embargo, la Comunidad Autónoma no puede disponer que dicha habilitación sea, asimismo, llevada a cabo «por la autoridad judicial», pues definir las atribuciones de los Juzgados y de los Tribunales, y asignarles funciones en garantía de cualquier derecho, son aspectos que corresponden exclusivamente a la legislación procesal del Estado (SSTC 159/1991, fundamento jurídico 4.º; 146/1996, fundamento jurídico 6.º, y 150/1998, fundamento jurídico 2.º).

c) Finalmente, el artículo 21 discierne la competencia de los órdenes judiciales contencioso-administrativo y civil para conocer de las cuestiones suscitadas sobre el régimen de las asociaciones sujetas a la Ley vasca 3/1988.

La mera reiteración de reglas procesales generales en la legislación autonómica no hace buena, sin más, una tal previsión (criterio mantenido desde la STC 71/1982, fundamento jurídico 20). Y la competencia para regular determinadas materias —aquí, las asociaciones enumeradas en el artículo 10.13 EAPV— no permite regular la defensa jurídica de los correspondientes derechos e intereses innovando el ordenamiento procesal (STC 82/1986, fundamento jurídico 2.º). De estas premisas dedujimos en la STC 121/1992, fundamento jurídico 4.º, al resolver un problema similar al actual, que una ley autonómica no puede establecer una regla de competencia jurisdiccional: Su determinación corresponde en exclusiva al legislador estatal y, más concretamente, a la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 122.1 CE).

La delimitación de competencias entre la jurisdicción contencioso-administrativa y la jurisdicción civil, para pronunciarse sobre controversias en materia de asociaciones, cae fuera de la competencia legislativa del País Vasco. Sea una mera reiteración de la actual división entre esos dos órdenes jurisdiccionales o, por el contrario, introduzca una novedad al prescindir de si se aplican o no normas de Derecho administrativo, lo cierto es que el artículo 21 de la Ley 3/1988 es inconstitucional y nulo por proceder de un legislador que carece de competencia para promulgarlo.

17. La disposición transitoria primera ordena la adaptación, en el plazo de un año, de los estatutos de las asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares que desarrollen principalmente sus funciones en el País Vasco a lo dispuesto por la Ley. Se trata de una regla cuyo contenido se limita a regular el régimen de aplicación temporal de la propia Ley por lo que en sí misma considerada no puede incurrir en ninguna extralimitación competencial. El recurso de inconstitucionalidad debe ser rechazado en este punto.

## F A L L O

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

Ha decidido:

Estimar parcialmente el recurso y, en consecuencia:

1.º Declarar inconstitucionales y nulos el inciso y se llevará a cabo con respeto al pluralismo y a los principios democráticos» del número 1 del artículo 2; el número 4 del artículo 2; el número 4 del artículo 8;

el inciso «de acuerdo con el artículo 2.º 4, y» del artículo 12.1; el número 3 del artículo 12; el inciso «por la autoridad judicial» del artículo 13.4, y el artículo 21.

2.º Declarar que el artículo 4.a) no es inconstitucional si se interpreta según lo establecido en el fundamento jurídico 14.a).

3.º Declarar que el inciso «documento público o privado» del primer párrafo del artículo 5.3 no es inconstitucional si se interpreta según lo establecido en el fundamento jurídico 14.d).

4.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 23 de julio de 1998.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver i Pi-Sunyer.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Firmados y rubricados.

*Voto particular que formula el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad número 1014/1988, y al que prestan su adhesión los Magistrados don José Gabaldón López, Vicepresidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra y don Rafael de Mendizábal Allende*

Nuestra discrepancia se basa en una concepción diferente del tratamiento que la Constitución Española efectúa del derecho de asociación, en cuanto componente esencial de las democracias pluralistas. Con nuestro enfoque, radicalmente distinto del que se utiliza en la Sentencia de la mayoría, llegamos a otras conclusiones con las que apreciamos la inconstitucionalidad de numerosos preceptos de la Ley de Asociaciones del Parlamento Vasco, de 1988.

1. El Derecho de Asociación.—En la tabla de derechos fundamentales la libertad de asociación ocupa, en el momento presente, un lugar destacado. La democracia contemporánea se organiza y funciona con grupos, que son los auténticos agentes de ella. Sin derecho de libre asociación no es posible actualmente un régimen democrático. Importancia distinta tienen las fundaciones, las cuales no son imprescindibles en la democracia pluralista. Resulta por ello una incorrección constitucional que determinados Estatutos de las Comunidades Autónomas, como es el caso del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, consideren conjuntamente, sin diferenciación alguna, «fundaciones y asociaciones» (art. 10.13).

Dada la excepcional importancia de las asociaciones en un Estado social y democrático de Derecho, cualquier normativa sobre ellas ha de analizarse con sumo cuidado. Las afirmaciones contenidas en las leyes adquieren singular relevancia.

En el preámbulo de la Ley del Parlamento Vasco se declara abiertamente que es el artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía la norma que proporciona el fundamento competencial. No se tiene en cuenta que el Estatuto forma con la Constitución un bloque, el bloque de constitucionalidad, donde unas normas, las constitucionales, son originarias, y otras, las autonómicas, son derivadas de aquéllas. La lectura del preámbulo es ilustrativa: Lo que el legislador vasco pretende es

regular las Asociaciones (escritas con mayúscula) en cuanto «instituciones definitorias de la estructura básica de una sociedad democrática». No se limita el legislador vasco a establecer unas normas complementarias para aquellas asociaciones concretas respecto a las que posee competencia. Aunque en el artículo 3 de la Ley delimita el ámbito de aplicación de la misma, con la enumeración de las asociaciones relacionadas en el artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, la voluntad del legislador se resume en estas palabras suyas:

«Hoy día las asociaciones, y no sólo las políticas y sindicales, a pesar de su singular protagonismo como principales canales de participación política, sirven para aunar esfuerzos para los más diversos fines en una atmósfera de respeto y tolerancia. Las asociaciones, en suma, reflejan la existencia de relaciones de interdependencia entre los individuos en la vida comunitaria que les empujan a ocupar distintas posiciones sociales, y son también cauce de participación en la vida, no sólo política, sino también social y cultural.

La importancia de esa función mediadora de las asociaciones, que establece un vínculo concreto entre la sociedad y el individuo proporcionándole unas mayores posibilidades para el desarrollo de su personalidad, no puede ser desconocida por los poderes públicos, pues la democracia es hoy, como antes se decía, una democracia de grupos, y éstos son auténticas escuelas de convivencia donde las personas, compartiendo unos objetivos, poniendo en común su trabajo, adquieren una conciencia social de singular trascendencia para crear una opinión pública crítica y madura.

A todas estas razones, que por sí solas revelan la necesidad de un adecuado instrumento normativo que regule las asociaciones, y que se centran en lo que es su núcleo mismo, deben añadirse las que resultan de nuestra propia realidad, una realidad que, como queda dicho, es viva y plural.

En un momento en que el aislamiento de los individuos frente a los demás, es una constante de las sociedades industriales y postindustriales, con un elevado grado de urbanización y complejidad, las asociaciones pueden servir, y de hecho así viene sucediendo, para superar esos negativos efectos y transformar la pasividad, el desaliento de importantes sectores sociales y culturales, en una constructiva acción común.

Importa por ello resaltar el mandato contenido en el artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía que, imperativamente, señala como obligación de los poderes públicos garantizar y velar por el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos —entre los que se encuentra, obviamente, el de asociación—, adoptar aquellas medidas dirigidas a promover las condiciones y remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integren —nuevamente aparecen las asociaciones— sean efectivas y reales, y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco.

Haciendo suyos estos deberes, la presente Ley se erige en herramienta para lograr los objetivos que marca el citado precepto estatutario, asumiendo, por tanto, no sólo la obligada función de garantía y protección de las Asociaciones, sino también su promoción, fomento y apoyo.»

No se puede ser más claro. La Ley del Parlamento Vasco se proyecta sobre las Asociaciones, en general, considerando que éstas son piezas básicas de las democracias pluralistas. Pretende esta Ley autonómica

desarrollar un derecho fundamental. No compartimos, por ello, lo que se sostiene, como tesis contraria, en el fundamento jurídico 4.º de la Sentencia de la mayoría.

La Ley del Parlamento Vasco destaca bien en su preámbulo que el derecho de libre asociación sirve para «transformar la pasividad, el desaliento de importantes sectores sociales y culturales, en una constructiva acción común». Precisamente por ello las competencias de las Comunidades Autónomas se circunscriben a las normas complementarias que puedan dictarse para determinadas asociaciones (aquellas específicamente mencionadas en los Estatutos: art. 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, en el presente supuesto), correspondiendo a las Cortes Generales el desarrollo del derecho fundamental, con alcance en toda España, sin diferencias en los diversos territorios, a fin de proporcionar el mismo soporte al orden político y a la paz social (art. 10.1 CE), y facilitar la acción común (art. 139.1 CE) en un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE).

El desarrollo del derecho de asociación, además de ser común en toda España, habrá de llevarse a cabo con una intervención mínima. Como dijo este Tribunal en la STC 56/1995, «el derecho de asociación (...) es, esencialmente, un derecho frente a los poderes públicos en el que sobresale el derecho a la autoorganización sin injerencias públicas» (fundamento jurídico 3.º, b)).

2. El enfoque erróneo de la Sentencia.—La manera constitucionalmente heterodoxa de tratar el legislador vasco el derecho fundamental de asociación propicia el equivocado enfoque, a nuestro entender, de la Sentencia de la mayoría; enfoque en el sentido de considerar el *thema decidendi* desde unos supuestos previos para tratar de resolverlo acertadamente. No se apoya la argumentación en el bloque de constitucionalidad, integrado en este caso por la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, pero en cuyo bloque la Constitución es preeminente, por un lado, y fundante, por otro, ya que es la fuente del reconocimiento y atribución que hace el Estatuto de las competencias. En la Sentencia, por el contrario, se considera autosuficiente el título del artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, con una competencia exclusiva a favor de la Comunidad Autónoma que estaría externamente condicionada, o limitada, por las competencias que al Estado atribuye la Constitución.

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

En el fundamento jurídico 5.º se desvela semejante enfoque equivocado de la Sentencia:

«... cuando un Estatuto de Autonomía atribuye a una Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre un determinado tipo de asociaciones, no sólo le habilita para regular los aspectos administrativos de esas instituciones, es decir, sus relaciones de fomento, policía y sanción con los poderes públicos, sino también el régimen jurídico de las mismas tanto en su vertiente externa, es decir, la relativa a su participación en el tráfico jurídico —constitución, adquisición de personalidad jurídica, capacidad jurídica y de obrar, régimen de responsabilidad, extinción y disolución—, como en su vertiente interna —organización, funcionamiento interno y derechos y deberes de los asociados—»

Por fortuna, en el fundamento jurídico 6.º se recuerda la doctrina de este Tribunal acerca de la «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» (SSTC 20/1988, 178/1994); pero, a continuación, se vuelve a situar la norma estatutaria en el centro, como si en ella estuviese la validez originaria, y las normas constitucionales quedan relegadas a sus meras funciones limitadoras:

«Concretamente, al delimitar el alcance material del régimen jurídico de las asociaciones docentes, culturales, artísticas, recreativas, asistenciales y similares que compete a la Comunidad Autónoma deben tenerse presentes dos límites fundamentales a cuyo desarrollo dedicaremos los próximos fundamentos jurídicos...»

Con este enfoque, la Sentencia de la mayoría sostiene unas tesis y llega a unas consecuencias que nos vemos obligados a inadmitir. La construcción de toda la argumentación está afectada por este pecado original.

3. El artículo 81.1 CE como norma que atribuye competencias al Estado.—Uno de esos límites fundamentales, desde la perspectiva de la Sentencia de la mayoría, es la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 81.1 CE y a la consideración de esta norma se dedica el fundamento jurídico 7.º. No compartimos lo que allí se dice.

He aquí las razones de nuestra discrepancia:

La Constitución reserva a la ley, con carácter general, la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales, imponiendo como límite a esa regulación el respeto al contenido esencial de cada derecho (art. 53.1). Si, más allá de la regulación, se pretende su desarrollo, es obligada la forma de ley orgánica (art. 81.1).

La dificultad radica en determinar cuándo se regula el ejercicio y cuándo se desarrolla un derecho. La cuestión es capital en el supuesto que ahora se analiza, pues si se concluye que la ley vasca supone un desarrollo del derecho de asociación incurriría en vicio de inconstitucionalidad por infracción del artículo 81.1 CE; nada habría que objetar si, por el contrario, se entiende que se limita a regular el ejercicio de este derecho, pues la ley a la que se refiere el artículo 53.1 CE puede ser tanto la estatal como la autonómica (en este caso serían otros los preceptos constitucionales en juego).

En la Sentencia se parte de la idea de que el desarrollo de un derecho fundamental comprende «la regulación de los aspectos esenciales, el desarrollo directo del derecho fundamental considerado en abstracto o “en cuanto tal”, en tanto que se atribuye la regulación de la “materia” sobre la que se proyecta el derecho al legislador ordinario, estatal o autonómico, con competencias sectoriales sobre la misma» (fundamento jurídico 7.º). Esta distribución carece, a nuestro entender, de bases sólidas.

En primer lugar, la afirmación de que el artículo 81.1 CE permite regular «aspectos esenciales» de un derecho debe matizarse con la observación de que el contenido esencial es siempre indisponible y que su definición, establecida *ex Constitutione*, sólo puede facilitarla el Tribunal Constitucional. De otro lado, y esto es el punto más débil de la exposición, se confunde en la Sentencia la regulación del ejercicio de un derecho (a ello se refiere al art. 53.1 CE) con la regulación de la materia sobre la que se proyecta el derecho. Un derecho fundamental sólo puede proyectarse sobre ámbitos (civil, penal, laboral...), pero no sobre «materias» (¿qué son estas «materias»? Y, desde luego, sólo puede proyectarse cuando ya está enteramente configurado como de-

recho (esto es, «desarrollado»: art. 81.1 CE) y cuando se han regulado las condiciones de su ejercicio (art. 53.1 CE).

Lo que el artículo 81.1 CE reserva a la ley orgánica es el desarrollo de los derechos fundamentales, categoría necesariamente diversa a la regulación de su ejercicio, reservada por el artículo 53.1 a la ley ordinaria. Para determinar qué ha de entenderse por desarrollo es preciso advertir, en primer término, que, como se ha escrito con acierto, «a pesar de la literalidad del artículo 81.1, es obvio que lo que se desarrolla no es el derecho o la libertad, sino la norma que la reconoce. Lo que el artículo 81.1 encomienda a la ley orgánica no es regular el derecho, sino desarrollar la norma constitucional, y con ello atiende a un problema específico de las normas constitucionales de reconocimiento de derechos: Su carácter abstracto, que resulta de la mención genérica de las conductas —por ejemplo "reunirse", "expresarse"—, las cuales en la realidad han de transcurrir siempre como algo concreto. A esa concreción de la definición genérica y abstracta se refiere básicamente el "desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas"».

Con esta pauta se puede delimitar el concepto de «desarrollo» en su proyección sobre el derecho de asociación. El artículo 22 CE concreta el concepto de «asociación» en la medida en que especifica que ciertas asociaciones son ilegales (las que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito: apartado 2) y prohíbe expresamente las secretas y las de carácter paramilitar (apartado 5). No concreta, sin embargo, qué es una asociación, es decir: El mínimo de personas exigible para constituirla, la posible restricción del derecho a personas determinadas (aunque el art. 127.1 CE remita a la ley el establecimiento del sistema y las modalidades de asociación profesional de los Jueces, Magistrados y Fiscales), cuáles pueden ser los fines de la misma (se excluyen expresamente, no obstante, los delictivos) o su régimen jurídico. Todas éstas son cuestiones que, en tanto definen elementos nucleares del concepto abstracto de «asociación», son objeto del desarrollo de la norma constitucional y, por tanto, quedan reservadas a la ley orgánica.

Entraría ya en la categoría de la «regulación del ejercicio» del derecho de asociación prescribir cómo se constituye una asociación (pues con ello se disciplina el modo en el que se ejercita el derecho a asociarse) o cómo se procede a su inscripción en el Registro al que se refiere el artículo 22.3 CE.

La Sentencia de la mayoría excluye al régimen jurídico de las asociaciones de la reserva del artículo 81.1 CE. Tal exclusión es discutible. Si por «régimen jurídico» (categoría que la Sentencia no define) se entiende el conjunto de normas que configuran el estatuto de las asociaciones, su «ser» en el Derecho, es evidente que su establecimiento queda comprendido en el concepto de «desarrollo». Al definir, por ejemplo, la estructura de las asociaciones, sus órganos, los derechos y obligaciones de los asociados, las modalidades de disolución de las asociaciones, etc., se está definiendo *in concreto* qué es una asociación, cuándo una asociación deja de serlo, cuál es la posición atribuida en su seno a cada uno de los asociados (titulares de la vertiente individual del derecho de asociación) y cuáles los procedimientos de formación de la voluntad de la asociación en cuanto tal o el estatuto con el que ésta (titular de la vertiente colectiva del derecho) ha de operar en el ordenamiento. Difícilmente puede admitirse que todo esto quede al margen de la idea de desarrollo de este derecho fundamental.

En definitiva, la Sentencia de la que estamos discrepando no deslinda con precisión los conceptos de «desarrollo» y «regulación del ejercicio» (que confunde con algo tan oscuro como «la regulación de la materia sobre la que se proyecta el derecho», cuando de lo que se trata es, precisamente, de regular el derecho antes de que éste se proyecte sobre todos los ámbitos —no sobre materias— del ordenamiento). Excluye, además, del concepto de «desarrollo» todo aquello que sirve a la concreción del concepto abstracto de «asociación»: Quién puede asociarse, cómo se estructura una asociación, qué derechos y obligaciones tienen los asociados, cómo actúa la asociación interna y externamente, cuándo desaparece una asociación, cómo se disuelve, etc.; en suma, su régimen jurídico. Régimen que la Constitución no prevé, pero que, por su trascendencia para la definición del derecho fundamental, requiere de un «desarrollo» (una concreción) que el artículo 81.1 CE ha reservado a la ley orgánica.

En la Sentencia se sostiene que el artículo 81.1 CE no es una norma atributiva de competencias. La idea es, más bien, la contraria. El título VIII de la Constitución ha de interpretarse a partir del siguiente presupuesto: Las competencias que en este título se distribuyen entre el Estado y las Comunidades Autónomas son sólo las que no se han atribuido en otros preceptos (ajenos a este título) con exigencia de determinadas formas jurídicas que, por definición, sólo puede utilizar el Estado.

Según se ha dicho anteriormente, el artículo 53.1 CE reserva a la ley ordinaria la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales. Dado que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pueden dictar leyes ordinarias, el artículo 53.1 CE no resuelve quién es el competente para dictar aquellas leyes; tal cosa sólo podrá determinarse a partir de cuanto se disponga en el título VIII. La ley orgánica, sin embargo, no es una forma de producción normativa que puedan dictar indistintamente las Comunidades Autónomas y el Estado, pues sólo éste está habilitado al respecto. Aquí la distribución de competencias del título VIII no es determinante. Antes al contrario, en el título VIII sólo puede distribuirse lo que previamente no ha quedado reservado al Estado (con una reserva distinta de la contemplada en el art. 149.1 CE, que parte de la equivalencia de las leyes —estatales y autonómicas— susceptibles de regular las materias que en él se enumeran).

El artículo 81.1 CE es, de manera previa a la establecida luego en el artículo 149.1 y 3 CE, y de modo indirecto, una norma atribuida de competencias en favor del Estado, pues reserva ciertas materias a una forma jurídica —la ley orgánica— que sólo las Cortes Generales pueden elaborar y aprobar.

4. El artículo 149.1.1.ª CE y la regulación del ejercicio de los derechos.—Sentado lo anterior, no es preciso recurrir al artículo 149.1.1.ª CE para conferir al Estado competencias de homogeneización que, en el campo de los derechos fundamentales, ya le atribuye el artículo 81.1 CE. El sentido de aquel precepto, el 149.1.1.ª, se proyecta sobre el ámbito de la «regulación del ejercicio» de los derechos (art. 53.1 CE).

No compartimos la interpretación de la Sentencia de la mayoría según la cual «el artículo 149.1.1.ª CE habilita al Estado para regular el contenido primario, las facultades elementales y los límites esenciales en aquello que sea necesario para asegurar una igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho de asociación» (fundamento jurídico 9.º). Creemos que no debe con-

fundirse «contenido primario» de un derecho fundamental (integrado en el desarrollo del mismo: art. 81.1 CE) con las «condiciones básicas» del ejercicio del derecho (art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE).

En varias Sentencias del Tribunal Constitucional se ha dejado establecido que el Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> puede regular las «garantías básicas de la igualdad» en el uso o disfrute de un derecho, pero no cabe entender que este título competencial habilite al Estado para regular, con carácter general, siquiera en sus aspectos básicos un derecho fundamental (SSTC 6/1982, 152/1988, entre otras).

5. Sentido y alcance del artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.—El artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de «Fundaciones y Asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares, en tanto desarrollen principalmente sus funciones en el País Vasco».

Con arreglo a lo expuesto *supra*, este precepto estatutario sólo autoriza a la Comunidad Autónoma a dictar leyes *ex* artículo 53.1 CE, esto es, normas que regulen el ejercicio del derecho de asociación (queda, pues, excluido el «desarrollo» y con ello la disciplina de su régimen jurídico). Esta autorización, sin embargo, viene limitada por el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> CE, en la medida en que la regulación del ejercicio del derecho de asociación en el País Vasco ha de responder a un mínimo uniforme para toda España, fijado por el Estado en su función de garante de las «condiciones básicas» a que se refiere el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> CE.

Como se dijo en la STC 56/1995, «el derecho de asociación consagrado genéricamente en el primer apartado de este precepto (el art. 22 CE) es un derecho que se concreta en los distintos tipos de asociaciones que libremente pueden crearse, por lo que el mero hecho de que la Constitución regula aspectos específicos de las mismas en otros preceptos no supone necesariamente la consagración de un derecho de asociación distinto» (fundamento jurídico 3.<sup>o</sup>, c).

Y desde luego, la competencia del País Vasco se contrae a las concretas asociaciones mencionadas en el artículo 10.13 de su Estatuto. No es posible, por tanto, una Ley vasca General de Asociaciones. La Ley recurrida se presenta en su exposición de motivos —hemos de recordar— como una Ley de Asociaciones.

El Estatuto de Autonomía del País Vasco ofrece suficiente cobertura a todos aquellos preceptos de la Ley que regulan el ejercicio del derecho a crear asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, etc., y a formar parte de las mismas. Queda excluido, en tanto que desarrollo de ese derecho, cuanto se regula en los siguientes preceptos, que, a nuestro entender, son inconstitucionales:

«Art. 2. Los principios generales aquí descritos afectan a la esencia misma del derecho de asociación en general. El País Vasco sólo puede regular el ejercicio del derecho de asociación en ámbitos tasados (docente, cultural...), estándole vedado sentar principios que, antes que al desarrollo del derecho, se refieren al contenido esencial del derecho reconocido en el artículo 22 CE.

Art. 4. En cuanto omite toda referencia, como normativa aplicable, a la legislación del Estado en materia de asociaciones.

Art. 5. Disponer cuántas personas pueden constituir una asociación, cuáles han de ser los fines de ésta o quiénes pueden asociarse son cuestiones propias del desarrollo del derecho.

Arts. 6, 7 y 18. Por cuanto se ocupan de los estatutos de las asociaciones, de su modificación y su contenido, lo que afecta al núcleo mismo del régimen jurídico de las asociaciones.

Art. 9. Los efectos de la inscripción sólo pueden ser, por mandato constitucional expreso, de publicidad. Del precepto se infiere, además, que la constitución de la asociación se previa a la inscripción. Aun siendo esto lo correcto, tal decisión se sitúa con claridad en el ámbito del desarrollo del derecho, pues afecta a cuestión tan basililar como la de cuándo nace la asociación.

Arts. 12, 13 y 14. La organización y el funcionamiento interno de una asociación son cuestiones claramente incardinables en el concepto de desarrollo del derecho de asociación. Lo mismo cabe decir de la disciplina de los derechos y deberes de los socios.

Arts. 16 y 17. Por referirse a las facultades propias de las asociaciones y determinar sus responsabilidades.

Art. 19. Relativo a la disolución de las asociaciones.

Art. 20. Por regular la separación voluntaria de los socios y sus efectos, determinando, además, el contenido de los Estatutos.

Art. 21. Por cuanto se inmiscuye en una materia inaccesible a la Comunidad Autónoma: La disciplina de los procedimientos administrativo y judicial.

Art. 23. Determinar si las asociaciones pueden o no federarse o confederarse es cuestión que afecta al estatuto jurídico mismo de la asociación, por cuanto define el haz de sus facultades y su propia configuración en tanto que persona jurídica.»

Firmamos este voto particular lamentando no compartir, en la presente oportunidad, las autorizadas opiniones de los otros seis Magistrados que han formado la mayoría de este Pleno.

Madrid, a 23 de julio de 1998.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Firmados y rubricados.