



# **TESIS DOCTORAL**

**2020**

## **EL REGISTRO DE ASOCIACIONES COMO PARTE DEL CONTENIDO ESENCIAL DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN: NOVEDADES Y PROPUESTAS DE MEJORA**

**AUTOR: JOSÉ RAFAEL ROJAS JUÁREZ**

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN DERECHO Y  
CIENCIAS SOCIALES**

**DIRECTOR: JOSÉ DANIEL PELAYO OLMEDO**



## ÍNDICE

### **INTRODUCCIÓN**

### **ABREVIATURAS**

### **CAPÍTULO I: ESTUDIO HISTÓRICO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN Y DEL REGISTRO DE ASOCIACIONES: DOS REALIDADES CONEXAS.**

#### **I. ORÍGENES Y RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN 1869. SU EVOLUCIÓN HASTA LA LEY DE ASOCIACIONES DE 1964.**

1. EL DERECHO DE ASOCIACIÓN HASTA 1868
2. EL DERECHO DE ASOCIACIÓN A PARTIR DE 1868
  - 2.1. La Constitución de 1869
  - 2.2. El proyecto de Constitución de 1873
  - 2.3. La Constitución de 1876
  - 2.4. La Ley de Asociaciones de 1887
  - 2.5. Normativa posterior a la Ley de 1887
  - 2.6. La Ley de Asociaciones de 1964

#### **II. ANTECEDENTES Y CREACIÓN DEL REGISTRO DE ASOCIACIONES EN 1887. SU DESARROLLO HASTA LA LEY DE ASOCIACIONES DE 1964.**

1. LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DEL INTERIOR
2. LA CREACIÓN DEL REGISTRO DE ASOCIACIONES EN 1887
  - 2.1. Antecedentes
    - 2.1.1. El Real Decreto de 30 de noviembre de 1833
    - 2.1.2. La Ley de 20 de junio de 1869
    - 2.1.3. El proyecto de Ley de Asociaciones de 1881
  - 2.2. La aparición del Registro general de Asociaciones en la Ley de Asociaciones de 1887
    - 2.2.1. Definición, objeto y características del Registro
    - 2.2.2. Procedimiento de inscripción de las asociaciones
    - 2.2.3. Tipo de inscripciones
3. DESARROLLO POSTERIOR DEL REGISTRO DE ASOCIACIONES (1887-1964)

#### **III. LAS ASOCIACIONES Y SUS REGISTROS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978: BASES Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES.**

1. EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ASOCIACIÓN (ARTÍCULO 22 CE)

2. EL REGISTRO DE ASOCIACIONES Y SUS MANIFESTACIONES
3. LA LEY ORGÁNICA 1/2002, DE 22 DE MARZO, REGULADORA DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN (LODA)

**CAPÍTULO II: IDENTIFICACIÓN DEL OBJETO DEL REGISTRO DE ASOCIACIONES A PARTIR DE LA TEORÍA DE LA PERSONA JURÍDICA Y LA CARACTERIZACIÓN DEL REGISTRO DE ASOCIACIONES EN EL CONTEXTO DE LOS REGISTROS PÚBLICOS DE PERSONAS.**

**I. LAS PERSONAS JURÍDICAS EN GENERAL. CONCEPTO Y CLASES.**

1. CONCEPTO
2. CLASES
  - 2.1. Criterios de clasificación
  - 2.2. En particular, asociaciones y sociedades
  - 2.3. La asociación en sentido estricto: artículo 22 de la Constitución

**II. LA ASOCIACIÓN COMO PERSONA JURÍDICA TÍPICA. CONCEPTO Y CLASES. ADQUISICIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA.**

1. CONCEPTO: ELEMENTOS CONFIGURADORES
  - 1.1. Elemento subjetivo
  - 1.2. Elemento objetivo
  - 1.3. Elemento voluntario
  - 1.4. Elemento organizativo
  - 1.5. Elemento temporal
2. CLASES
  - 2.1. Asociaciones simples y complejas
  - 2.2. Asociaciones generales o de régimen común y asociaciones especiales o de régimen específico
  - 2.3. Asociaciones de interés público y de interés privado: las asociaciones mixtas
3. CONSTITUCIÓN DE LAS ASOCIACIONES: ADQUISICIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA Y SU RELACIÓN CON EL REGISTRO
  - 3.1. La Constitución de 1869
  - 3.2. La Ley de Asociaciones de 1887
  - 3.3. El Decreto de 25 de enero de 1941
  - 3.4. La Ley de Asociaciones de 1964
  - 3.5. La Constitución de 1978
  - 3.6. Conclusiones
4. EFECTOS DE LA PERSONALIDAD

**III. LOS REGISTROS PÚBLICOS EN GENERAL.**

1. CONCEPTO
2. REGISTROS JURÍDICOS Y REGISTROS ADMINISTRATIVOS

**IV. LOS REGISTROS PÚBLICOS DE PERSONAS, FÍSICAS Y JURÍDICAS.**

1. REGISTRO CIVIL
2. REGISTRO MERCANTIL

- 3. REGISTRO DE ASOCIACIONES
- 4. OTROS REGISTROS DE PERSONAS

**V. LOS REGISTROS DE ASOCIACIONES. CONCEPTO Y CLASES. LA INSCRIPCIÓN REGISTRAL Y SUS EFECTOS: INFORMATIVOS Y CONSTITUTIVOS. LAS ASOCIACIONES EXTRARREGISTRALES.**

- 1. CONCEPTO
- 2. CLASES
  - 2.1. Registros generales y registros especiales
  - 2.2. Registros primarios, secundarios y censos
- 3. LA INSCRIPCIÓN EN LOS REGISTROS DE ASOCIACIONES
  - 3.1. Obligación y derecho de las asociaciones
  - 3.2. La responsabilidad registral de los promotores
    - 3.2.1. Concepto de promotor
    - 3.2.2. Las actuaciones precisas para la inscripción
  - 3.3. El deber de las asociaciones de relacionarse electrónicamente con la Administración
  - 3.4. Carácter de la inscripción: declarativa/constitutiva
  - 3.5. El significado de «garantía» de la inscripción
  - 3.6. Efectos de la inscripción
- 4. ASOCIACIONES NO INSCRITAS

**CAPÍTULO III: EL REGISTRO NACIONAL DE ASOCIACIONES (I): DESDE SU CREACIÓN EN 1964 HASTA SU INCARDINACIÓN EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE 1978 COMO EL PRINCIPAL REGISTRO GENERAL DE ASOCIACIONES.**

**I. EL REGISTRO NACIONAL DE ASOCIACIONES EN LA ETAPA PRECONSTITUCIONAL.**

- 1. INTRODUCCIÓN
- 2. LA SUPRESIÓN DE LOS REGISTROS PROVINCIALES DE ASOCIACIONES
- 3. LOS NUEVOS REGISTROS DE ASOCIACIONES: EL REGISTRO NACIONAL DE ASOCIACIONES (RNA)
  - 3.1. Competencias
  - 3.2. Estructura: secciones y protocolo
  - 3.3. Contenido
  - 3.4. Funcionamiento

**II. EL REGISTRO NACIONAL DE ASOCIACIONES TRAS LA CONSTITUCIÓN DE 1978.**

- 1. EL RNA DURANTE LA VIGENCIA DE LA LEY 191/1964, DE 24 DE DICIEMBRE
- 2. EL RNA EN LA LEY ORGÁNICA 1/2002, DE 22 DE MARZO, Y SU NORMATIVA DE DESARROLLO
  - 2.1. El Real Decreto 1497/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes registros de asociaciones
    - 2.1.1. Objeto
    - 2.1.2. Estructura
    - 2.1.3. Funcionamiento
  - 2.2. El Real Decreto 949/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones

- 2.2.1. Principios
- 2.2.2. Objeto
- 2.2.3. Estructura
- 2.2.4. Funcionamiento

#### **CAPÍTULO IV. EL REGISTRO NACIONAL DE ASOCIACIONES (II). ANÁLISIS DE LAS FUNCIONES DE PROCEDIMIENTO, REGISTRO, PUBLICIDAD Y CONTABILIDAD.**

##### **I. FUNCIONES DE PROCEDIMIENTO. INSTRUCCIÓN, VERIFICACIÓN E INSCRIPCIÓN, DENEGACIÓN. ACTUALIZACIÓN DE DATOS. EXTINCIÓN DE LAS ASOCIACIONES Y LA CANCELACIÓN DE ASIENTOS.**

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES: LOS ARTÍCULOS 28 Y 30 LODA
2. OPERACIONES PREVIAS: INADMISIÓN DE SOLICITUDES POR CUESTIONES SUSTANTIVAS (COMPROBACIÓN DEL OBJETO) O TRIBUTARIAS (COMPROBACIÓN DE LA TASA). EXAMEN DE LA SOLICITUD
  - 2.1. La comprobación del objeto
  - 2.2. La comprobación del tributo
  - 2.3. Examen de la solicitud
3. EXTENSIÓN DE LA VERIFICACIÓN POR EL ENCARGADO DEL REGISTRO, ¿COMPROBACIÓN O CALIFICACIÓN?
4. REQUISITOS DEL ACTA FUNDACIONAL. LA CAPACIDAD DE LOS PROMOTORES. LAS ASOCIACIONES JUVENILES
  - 4.1. Acta fundacional
  - 4.2. Capacidad de los promotores. Españoles y extranjeros. Menores y personas con discapacidad. Personas jurídicas
  - 4.3. Asociaciones juveniles
5. REQUISITOS DE LOS ESTATUTOS. SU ADECUACIÓN AL ORDENAMIENTO JURÍDICO. ESTUDIO, EN PARTICULAR, DE LA DENOMINACIÓN Y LOS FINES
  - 5.1. Naturaleza y contenido de los estatutos
  - 5.2. La denominación y los fines de las asociaciones
    - 5.2.1. La denominación. Significado y apuntes históricos. Normativa vigente y casuística en el RNA
    - 5.2.2. Los fines. Licitud, precisión y ausencia de ánimo de lucro
6. DOCUMENTACIÓN ADMITIDA A REGISTRO
7. INSCRIPCIONES PRACTICADAS A SOLICITUD DE LOS INTERESADOS: ASOCIACIONES ESPAÑOLAS Y EXTRANJERAS
  - 7.1. Inscripción de asociaciones españolas
    - a) Constitución de asociaciones, federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones
    - b) Modificación de estatutos
    - c) Transformación de asociaciones
    - d) Identidad de los titulares de la junta directiva
    - e) Apertura y cierre de delegaciones y establecimientos
    - f) Incorporación y separación de asociaciones a federaciones, confederaciones y uniones, o de cualquiera de éstas a entidades internacionales
    - g) Fusión de asociaciones

h) Disolución de asociaciones

7.2. Inscripción de delegaciones en España de asociaciones extranjeras

## **II. INSTRUMENTOS DEL REGISTRO. HOJA REGISTRAL Y PROTOCOLO.**

1. INSCRIPCIONES DE OFICIO
2. HOJA REGISTRAL Y PRÁCTICA DE ASIENTOS
3. EL PROTOCOLO. FORMACIÓN DE EXPEDIENTES, CONSERVACIÓN Y TRANSFERENCIAS
4. OTRAS FUNCIONES

## **III. FUNCIONES DE PUBLICIDAD. SUS VARIANTES Y LÍMITES.**

1. LA PUBLICIDAD FORMAL Y MATERIAL
2. LOS LÍMITES A LA PUBLICIDAD: DATOS DE CARÁCTER PERSONAL
3. EL FICHERO DE DENOMINACIONES DE ASOCIACIONES

## **IV. FUNCIONES DE CONTABILIDAD SOBRE LAS ASOCIACIONES DE UTILIDAD PÚBLICA. EL REGISTRO COMO PROTECTORADO.**

1. EXAMEN DE LAS CUENTAS DE LAS ASOCIACIONES DE UTILIDAD PÚBLICA
2. DEPÓSITO Y PUBLICIDAD

## **CAPÍTULO V. EL REGISTRO NACIONAL DE ASOCIACIONES (III). LAS DEBILIDADES DEL REGISTRO.**

1. LA PUBLICIDAD DE LAS DENOMINACIONES
2. LAS ASOCIACIONES INACTIVAS
  - 2.1. Adaptación de estatutos
  - 2.2. Declaración de actividad
3. LOS ENCUADRAMIENTOS IRREGULARES
  - 3.1. Las asociaciones de consumidores y usuarios
  - 3.2. Las organizaciones interprofesionales agroalimentarias
  - 3.3. Las entidades de gestión de derechos de propiedad intelectual
4. LA DEPENDENCIA ORGÁNICA DEL RNA

## **CONCLUSIONES Y PROPUESTAS**

## **BIBLIOGRAFÍA**





## INTRODUCCIÓN

I. Cuando se aborda el tema del derecho de asociación es habitual comenzar hablando de la sociabilidad inherente del ser humano y su natural tendencia a contactar y agruparse con los demás para satisfacer necesidades de la más variada índole. Desde las tribus primitivas hasta las sociedades actuales la creación de grupos al margen de los poderes establecidos y, a veces, en contra de los mismos, ha sido una realidad insoslayable. Sólo cuando esa manifestación social espontánea viene marcada por las notas de finalidad y estabilidad se puede decir que el grupo trasciende a un estadio superior para alcanzar la forma asociativa y, con ella, la base primaria de la integración social.

Las asociaciones, al menos desde Roma, han tenido una evolución compleja, en que han sido amparadas o perseguidas, toleradas o despreciadas, públicas o clandestinas, virtuosas o perniciosas, reivindicativas o serviles, y experimentado las más variadas vicisitudes. Pero precisamente por dar cauce a una necesidad natural, las asociaciones siempre han sido una evidencia proyectada sobre múltiples ámbitos y exteriorizado en las formas más diversas, a veces surgiendo como cabos sueltos y en otras tejiendo verdaderas redes. Una realidad que, en cada momento histórico, ha sido imposible obviar por el legislador, y que hoy se encuentra totalmente consolidada y protegida en las sociedades avanzadas y sus declaraciones de derechos. Los tratados internacionales sobre derechos humanos y la propia Constitución Española de 1978 acogen en términos amplios y generosos el derecho de asociación. Después la jurisprudencia lo ha conceptualizado como libertad capital del Estado democrático, vinculada a la misma dignidad del ser humano, que por ello debe estar rodeada de las máximas garantías.

El derecho de asociación es junto con los derechos de igualdad y de tutela judicial efectiva el tercer derecho estrella de la democracia<sup>1</sup> y la asociación misma es la entidad más numerosa y vitalista de la sociedad organizada. El derecho que tratamos es básico para la convivencia, la integración y la vertebración de la sociedad, pero además, por su carácter instrumental, es vehículo para el ejercicio de otros derechos ordenados a la concurrencia democrática (expresión, reunión o manifestación)<sup>2</sup>, mientras que el resultado de esta libertad encuentra su lugar, con indudable protagonismo, en una zona que no participa de la defensa del interés general y de la autoridad propia del sector público, ni tampoco de la persecución del lucro económico inherente al sector privado. Se trata del llamado tercer sector, un espacio de base ciudadana directa, que por servir a la participación y al enfoque *bottom-up* de las

---

<sup>1</sup> Vid. FERNÁNDEZ ALLES, J.J., *Las funciones del derecho de asociación en el régimen constitucional español*, Derechos y Libertades, núm. 30, 2014, págs. 123 y 141.

<sup>2</sup> Se han identificado tres funciones específicas del derecho fundamental de asociación: “aunado a las funciones clásicas de todo derecho fundamental, el derecho de asociación desempeña otras funciones de gran calado. Tiene una estrecha relación con la dignidad humana, promueve el libre desarrollo de la personalidad de las personas y funciona como un derecho a través del cual se logran materializar otros derechos fundamentales”, cfr. ANZURES GURRÍA, J.J., *La protección constitucional de las asociaciones. Sobre la dimensión colectiva del derecho de asociación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014, pág. 49.

políticas públicas, ha alcanzado en los últimos años una notable importancia<sup>3</sup>. En este espacio, como decimos, se ubican las asociaciones, aunque sin dejar de compartir, con matices, algunas notas de esos otros sectores, ya que muchas persiguen fines que trascienden de los socios para beneficiar a la sociedad en su conjunto o a un colectivo indeterminado de personas, razón por la cual la Administración las puede reconocer de utilidad pública, mientras que tanto éstas como cualesquiera otras pueden desarrollar actividades mercantiles para obtener recursos con los que financiar sus actividades, en las mismas condiciones que los agentes privados. Las conexiones se intensifican si se tiene en cuenta que en buena medida las asociaciones se sostienen con ayudas provenientes de las Administraciones públicas y de las empresas, las primeras movidas por la necesidad de potenciar el fenómeno asociativo para favorecer la integración social y el fortalecimiento de la democracia, y las segundas desde planteamientos de responsabilidad social corporativa. De forma complementaria, las asociaciones, con su labor, contribuyen a completar la acción administrativa cuando por razones estructurales o de crisis los servicios públicos son insuficientes, al igual que intervienen en aquellos otros ámbitos donde no llega la iniciativa privada por falta de rentabilidad.

Frente a esta evidencia social y alto reconocimiento normativo se encuentra la escasa inclinación de los autores hacia esta materia. Tras varios años de contacto con la realidad sustantiva y registral de las asociaciones, comprobamos lo poco estudiados que estaban los numerosos aspectos que confluyen en el derecho de asociación, a su vez regidos por muy diferentes disciplinas. Un rápido repaso de comentarios desde 1975 hasta la actualidad nos confirmó la visión de un erial doctrinal en este ámbito de los derechos fundamentales.

De forma temprana se puso de manifiesto que el reducido número de litigios judiciales en materia de derecho de asociación podía explicar «*el notorio desinterés mostrado por la doctrina hacia el estudio y análisis de las relaciones contraídas entre la Administración y los ciudadanos en el campo de esta libertad fundamental*»<sup>4</sup>. Tras constatarse que el derecho de asociación es uno de los parámetros básicos del Estado social y democrático de Derecho, y destacar su trascendencia personal y colectiva, así como la relevancia de las asociaciones

---

<sup>3</sup> Alberich expone que “las sociedades modernas se han configurado en torno a dos fuerzas principales que las vertebran: el Estado y el Mercado. En palabras de Marc Nerfin (1992): el Príncipe y el Mercader. Sin embargo, la complejidad social tampoco se puede entender en este caso sólo desde la visión bipolar, ya que no todo es Estado (guiado por el control público) o Mercado (objetivo principal la búsqueda del beneficio). El Tercer Sector está configurado por las organizaciones que no encuentran cabida en ninguno de los dos citados y que actúan con otras lógicas, son entidades privadas pero sin ánimo de lucro”. El autor representa la estructura social a modo de triángulo invertido, donde en los vértices superior izquierdo estaría el Estado y superior derecho el Mercado y en el vértice inferior la Ciudadanía, en un sentido amplio, comprendiendo cinco tipos de organizaciones: “dependientes de otras (como las fundaciones); organizaciones religiosas (iglesias); políticas (político-partidistas); corporativas (adscripción casi-obligatoria u obligatoria, como los colegios profesionales y las comunidades de propietarios); y las asociaciones (de todo tipo) y los sindicatos”, vid. ALBERICH, T., *Desde las Asociaciones de Vecinos al 15M y las mareas ciudadanas -breve historia de los movimientos sociales-*, Dykinson, Madrid, 2015, págs. 38, 97, 98 y 107. Desde un punto de vista positivo, y sólo para el ámbito de la política social, la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social, entiende que “las entidades del Tercer Sector de Acción Social son aquellas organizaciones de carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades, que responden a criterios de solidaridad y de participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles, así como de los derechos económicos, sociales o culturales de las personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentran en riesgo de exclusión social”, y establece que, en todo caso, “son entidades del Tercer Sector de Acción Social las asociaciones, las fundaciones, así como las federaciones o asociaciones que las integren, siempre que cumplan con lo dispuesto en esta Ley” (art. 2). También han cobrado una gran importancia en el Tercer Sector las ONGs de Cooperación al Desarrollo, cualificadas por su ámbito de actuación, pero no siendo, en su mayoría, más que asociaciones o fundaciones.

<sup>4</sup> Cfr. LEGUINA VILLA, J., *Asociaciones y Policía*, REDA, núm. 4, 1975, págs. 112 y 113.

desde la perspectiva jurídica, se apuntó que *«dicho esto, me resulta extraño, por un lado, que no haya habido, desde la promulgación de la Constitución de 1978, abundantes aportaciones doctrinales o, cuando menos, no ofrecen análisis convincentes de la dimensión constitucional del derecho de asociación. Tampoco ha sido, por otra parte, ni abundante ni demasiado interesante la jurisprudencia que sobre el Ordenamiento jurídico de las Asociaciones se viene diseñando después de la Constitución,... Al parecer, no son muchos los problemas que se plantean, o no son suficientemente arduos como para haber merecido mayor atención doctrinal y jurisprudencial»*<sup>5</sup>. También se ha reprochado la desidia de los privatistas en ocuparse de las asociaciones, afirmándose que *«resulta sorprendente, en este sentido, la desproporción existente en los trabajos en la materia. Cualquiera que se haya introducido en ella habrá comprobado que, mientras abundan sobremanera los estudios dedicados al Derecho de sociedades, la literatura elaborada dogmáticamente desde una perspectiva de Derecho privado en el campo de las asociaciones es prácticamente inexistente»*<sup>6</sup>. Incluso de forma un tanto desoladora se ha hablado del *«triste destino del derecho de asociación»*, indicándose, al verificar en su momento la falta de desarrollo del art. 22 CE, que convendría que las Cortes Generales *«se sacudieran su posible pereza en esta materia y dictaran la deseada ley orgánica sacando así al derecho de las asociaciones de esa situación en la que parece ser el pariente pobre entre las libertades públicas reconocidas en el texto constitucional»*<sup>7</sup>. Después de la aprobación de esa ley orgánica en 2002, y en comparación con la coetánea ley orgánica de partidos, se señaló que *«una primera constatación, que no valoración, es el extraordinario silencio que desde los ámbitos políticos y mediáticos se ha producido en relación a la norma reguladora de forma genérica del derecho de asociación, frente al resonante “barullo” partidista, social y desde los medios, que se ha explayado respecto de la igualmente orgánica ley relativa a los partidos políticos»*<sup>8</sup>. Volviendo al terreno académico, y de la misma forma, se insistió en que sobre los desarrollos jurisprudenciales, el derecho de asociación *«no ha dado lugar a un cuerpo doctrinal especialmente abundante, lo cual parece indicar que no estamos ante un derecho especialmente problemático»*<sup>9</sup>. Y recientemente se sigue diciendo que *«llama la atención cómo cualquier otro tipo de personas jurídicas (sociedades, cooperativas, fundaciones) tienen cientos de libros y artículos dedicados al análisis de la ley que las regula o cualquiera de sus partes, mientras que la persona jurídica por antonomasia, la asociación, la raíz de todas las de corte colectivo, está casi huérfana de estudios en profundidad que, al menos, cubran el vacío de todos los extremos que regula»*<sup>10</sup>, y también que *«la libertad de asociación no llamó especialmente la atención de la doctrina jurídica en los primeros años posteriores a 1978, en los que el desarrollo del nuevo orden constitucional exigía atender a cuestiones más urgentes. Posteriormente esta atención se intensificó, especialmente cuando se*

---

<sup>5</sup> Cfr. BERMEJO VERA, J., *La dimensión constitucional del derecho de asociación*, Revista de Administración Pública, núm. 136, 1995, pág. 120.

<sup>6</sup> Cfr. ALFARO ÁGUILA-REAL, J., *La expulsión de asociados y la confianza en el Derecho Privado*, Anuario de Derecho Civil, 1997, pág. 185.

<sup>7</sup> Cfr. TORRES MURO, I., *Ley autonómica y derecho de asociación*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 55, 1999, pág. 266.

<sup>8</sup> Cfr. CASTELLS ARTECHE, J.M., *Aportaciones, méritos y deméritos de la nueva Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación (L.O. 1/2002, de 22 de marzo)*, Revista Vasca de Administración Pública, núm. 64, 2002, pág. 1.

<sup>9</sup> Cfr. GÓMEZ MONTORO, A.J., *Veinticinco años de derecho de asociación*, Revista de Derecho Político, núm. 58-59, 2003-2004, pág. 246.

<sup>10</sup> Cfr. ANGUITA VILLANUEVA, L.A., *Elementos, organización y funcionamiento de las asociaciones*, Reus, Madrid, 2016, págs. 7 y 8.

*produjeron novedades legislativas y jurisprudenciales, aunque este derecho no ha ocupado nunca a los constitucionalistas como lo han hecho otros derechos fundamentales»<sup>11</sup>.*

Nunca fue nuestra preocupación averiguar las causas de tal abandono, pero sí nos satisfizo comprobar que existía un campo de estudio poco transitado.

Habría que precisar, no obstante, que más que falta de estudios en profundidad, pues no han sido pocos los relativos a la adquisición de la personalidad jurídica de las asociaciones, lo que faltaban eran estudios globales y, a partir de aquí, aquéllos que trataran con mayor detenimiento todos los perfiles del derecho de asociación, para dar lugar a una especie de derecho general de asociaciones y de derecho especial de asociaciones, comprendiendo, respectivamente, el estudio de las asociaciones de régimen común y el estudio de las asociaciones o entidades asociativas regidas por una normativa específica. Y aún restaría una tercera parte, de carácter transversal, atinente a cuantas cuestiones inciden en la gestión ordinaria de la asociación, tanto respecto de su funcionamiento y organización interna como lo que respecta al efectivo cumplimiento de su actividad o realización del fin social.

Tampoco es nuestra intención abordar tan ambiciosa obra, pero tal planteamiento sí nos servirá para acotar nuestro propósito, que no es otro que analizar el derecho general de las asociaciones y su régimen registral, pues si la asociación está huérfana de estudios qué decir del registro de las asociaciones, que sólo de forma tangencial ha sido objeto de atención por la doctrina, y seguramente sin mayor convicción, empujada acaso por el hecho de que, nada menos que dentro de la célebre Sección Primera del Capítulo II del Título I de la Constitución, su artículo 22 se refiere expresamente al registro de asociaciones. Nuestro objeto de estudio, por tanto, será el derecho de asociación, el producto del ejercicio de tal derecho, que es la asociación misma, y, en particular, el registro oficial establecido para dar publicidad a la entidad asociativa elemental, que no es otra que la asociación de régimen común.

II. Cuando en medio del proceso revolucionario el Decreto de 20 de noviembre de 1868 reconoció por primera vez el derecho de asociación, confirmado constitucionalmente un año después, de forma simultánea obligó a los promotores a poner en conocimiento de la autoridad local la existencia y los estatutos de las asociaciones. Sería este negociado municipal el precedente directo del registro de asociaciones creado por la Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887 y ya no existirá ninguna legislación general posterior que desligue derecho y registro, es decir, el reconocimiento del derecho de asociación del establecimiento del registro de asociaciones. De la misma manera que el registro tiene su presupuesto ineludible en el previo reconocimiento del derecho, el derecho mismo carece de desarrollo sin la existencia del registro, o lo que es lo mismo, el derecho de asociación da lugar al registro y el registro de asociaciones da sentido al derecho.

---

<sup>11</sup> Cfr. SALVADOR MARTÍNEZ, M., *El derecho de asociación, entre lo público y lo privado*, en «España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas» (dir. B. Pendás), Tomo III, Centro de Estudios Constitucionales, 2018, págs. 2276 y 2277.

Un registro general que se creó por las mismas razones de seguridad jurídica y constancia pública que determinaron el establecimiento en 1870 del Registro Civil para las personas físicas y en 1885 del Registro Mercantil para las sociedades, aunque también, y a diferencia de estos últimos registros, por motivos de control y fiscalización de unas entidades sobre las que el poder liberal mantenía una actitud de reserva cuando no de manifiesta hostilidad.

La importancia de la institución hizo que, a diferencia de otros destacados registros públicos, el registro de asociaciones se plasmara conjuntamente con el derecho de asociación en la Constitución de 1931 (art. 39), al igual que hoy lo hace la Constitución de 1978 (art. 22), en que ya aparece como un instrumento al servicio exclusivo de la publicidad y la seguridad del tráfico jurídico, sin facultad alguna para interferir en la organización y actividad de las asociaciones.

Desde otra perspectiva, su implantación en la organización administrativa española se hizo mediante el establecimiento de registros provinciales dependientes de los respectivos Gobiernos Civiles, para después, a partir de 1964, convivir con el Registro Nacional de Asociaciones adscrito a los servicios centrales del Ministerio de la Gobernación. Tras la Constitución de 1978 y la irrupción del Estado autonómico, la estructura registral avanzó hasta la completa desaparición de los registros provinciales de asociaciones y el nacimiento progresivo de los registros de asociaciones de las Comunidades Autónomas, compatibles, por criterios de competencia, con el registro nacional.

Así diseñado desde un punto de vista material y orgánico, el Registro se ha contemplado y regulado en todas y cada una de las leyes generales de asociaciones de las últimas tres centurias, y ello por haberse considerado un instrumento consustancial al pleno ejercicio del derecho de asociación. En efecto, todos los desarrollos legales del derecho de asociación, anteriores o posteriores a 1978, han previsto un registro general de asociaciones, y la propia Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (LODA) resalta su importancia para la seguridad jurídica al constituir una garantía frente a todos. Es más, proclama solemnemente en su artículo 24, conforme a la jurisprudencia constitucional más asentada, que *«el derecho de asociación incluye el derecho de inscripción en el Registro de asociaciones competente»*, un artículo que por haberse dictado con rango de ley orgánica (disposición final primera LODA) no significa otra cosa que el derecho de inscripción forma parte del contenido esencial del derecho de asociación.

III. En la actualidad derecho de asociación y registro de asociaciones quedan sujetos a las notas de libertad y publicidad, respectivamente, pero sin que la voluntaria decisión de las personas de unirse para alcanzar un fin común ni la decisión administrativa de inscribirlas deban quedar al margen del principio de legalidad y las exigencias que el mismo conlleva. Los desarrollos legales y jurisprudenciales posteriores a la Constitución de 1978, es cierto, tendieron a una mínima intensidad regulatoria sobre la capacidad de las personas de crear asociaciones aunque, con especial énfasis, respecto de la actuación del registro de asociaciones a partir de una cierta interpretación del art. 22.3 CE, según el cual las asociaciones se deberán inscribir en un registro *«a los solos efectos de publicidad»*. Este último

inciso ha dado lugar a varias interpretaciones, en esencia reconducidas al carácter declarativo o constitutivo del Registro, que o bien inscribe asociaciones ya dotadas de personalidad jurídica desde el pacto asociativo o bien recibe asociaciones en formación que adquieren dicha personalidad a partir de la efectiva inscripción registral.

Un sector significativo se ha posicionado en favor de la tesis declarativa y bajo el mito de la verificación externa ha querido convertir al funcionario encargado del registro de asociaciones en una especie de ser mecánico desprovisto de todo entendimiento, limitado y obligado a recibir y depositar documentos conteniendo cualesquiera proyectos asociativos, por disparatados que éstos sean, y a inscribir la asociación resultante. Pero, a nuestro juicio, pensar que la publicidad del art. 22.3 se ha de interpretar de forma distinta a como se entiende respecto de los principales registros públicos de personas y bienes y que, por tanto, el constituyente quiso el establecimiento de un servicio público dotado de medios personales y materiales, con su correspondiente coste detráido de los presupuestos generales, para erigirse en un simple buzón de propuestas inconsistentes, por imposibilidad legal o material, carece de todo sentido. El protagonismo de la persona jurídica asociación en la vida política, social y cultural, su decidida intervención en el mercado y la importancia de su actuación para los derechos e intereses de los propios socios y de terceros, son razones que justifican la plena asunción del principio de legalidad y que el Registro, lejos de ser un mero observador, deba verificar, inscribir y dar publicidad a lo inscrito y depositado.

No desconocemos que después de la Constitución de 1978 la Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964 se mantuvo vigente en todos aquellos aspectos no incompatibles con el modelo del Estado social y democrático de Derecho que, desaparecida la autorización gubernativa previa, básicamente se contraían a la organización de las asociaciones y a la configuración del Registro. Los excesos cometidos sobre la vida de las asociaciones en el régimen anterior, algunos instrumentados a través de dicho registro, y la desconfianza en la operatividad de una ley preconstitucional dictada bajo principios no democráticos, pudieron inclinar muchos posicionamientos hacia la prácticamente nula intervención del Registro, que además seguía dependiendo del departamento competente en materia de orden público como era y es el Ministerio del Interior.

IV. La anhelada ley de asociaciones de la democracia tardó veintidós años en llegar y por ello recibió merecidas críticas que después no se extendieron a su enfoque y contenido. Y entendemos que esto fue así porque la LODA optó por configurar un registro de asociaciones declarativo, o lo que es lo mismo, la ley orgánica, aunque llena de contradicciones, abordó el aspecto más polémico eligiendo un registro de mera publicidad no atributivo de la personalidad jurídica, que era lo que defendía la línea jurisprudencial y doctrinal mayoritaria desde la consideración de residenciar en el poder público el menor número de facultades sobre las asociaciones, y siendo de esta forma se desactivaron las principales censuras y reprobaciones, con el efecto indirecto de prolongarse el desinterés por el derecho de asociación.

Parece desconocer esta corriente que el modelo declarativo presupone la pronta adquisición de la personalidad jurídica, simultánea al pacto fundacional, y que, aunque

presentada bajo un halo de conquista democrática, tal inmediatez nada les aporta a las asociaciones más allá de hacer recaer sobre las mismas todo un conjunto de responsabilidades civiles y cargas administrativas sin contrapartida en ventaja alguna. Poco impulso asociativo es este cuando precisamente en su fase incipiente las asociaciones necesitan estar más aliviadas y asistidas, y bien discriminatoria es esta situación frente al resto de personas jurídicas que en su proceso de formación hasta llegar al correspondiente registro constitutivo únicamente han de cumplimentar ciertas obligaciones formales. La LODA remarca la obligación de las administraciones públicas de promover el tejido asociativo para favorecer la cohesión social y la participación pero lo hace, en esencia, desde la perspectiva de fomento, como si la eventual obtención de subvenciones agotara todas las necesidades de las asociaciones.

Pero es que, además, como decimos, la LODA no diseña un modelo acabado e incurre en ciertas incoherencias que revelan su escaso convencimiento en el pretendido registro declarativo. Además de establecer el carácter obligatorio del Registro (art. 10.1), le atribuye la función de verificar el cumplimiento de todos los requisitos que han de reunir el acta fundacional y los estatutos (art. 30.1) y la facultad de denegar la inscripción si faltan tales requisitos (art. 24), sin perjuicio de vincular a la inscripción otros efectos distintos de la publicidad, como la separación patrimonial (art. 15.1) o la posibilidad de obtener ayudas públicas (art. 31.4). No menos significativas son las decisivas consecuencias que para los actos de modificación de estatutos y de disolución de las asociaciones presenta la inscripción registral.

La normativa sectorial se ha encargado de referir numerosos actos vitales para las asociaciones no a la temprana adquisición de la personalidad jurídica sino a la efectiva inscripción registral, y el Tribunal Constitucional no tuvo por más que reconocer que la inscripción es condición existencial de las asociaciones<sup>12</sup>.

Con estas evidencias, se puede llegar a la razonable conclusión de que el vacilante modelo registral de la LODA no es un beneficio sino un verdadero quebranto para las asociaciones que urge modificar, también a favor de la certidumbre de las situaciones jurídicas y de protección de terceros. Se ha señalado, en relación con esto último, que la personalidad jurídica desligada de la publicidad, más aún de la que proporciona un registro oficial, es un riesgo innecesario, y en este sentido hay que tener en cuenta que el resultado del ejercicio del derecho de asociación no es una acción individual o colectiva más o menos transitoria sino la formación de una persona jurídica con vocación de permanencia que se inserta en pie de igualdad e interactúa con el resto de personas y organizaciones públicas y privadas en el tráfico jurídico, económico y social.

Es decir, la progresión hacia un registro general de asociaciones constitutivo de la personalidad jurídica de las asociaciones vendría aconsejada tanto por razones de seguridad jurídica como por motivos de impulso al emprendimiento asociativo.

---

<sup>12</sup> STC 219/2001, FJ 4.

A estos motivos de reforma, que pasan por definir con claridad el modelo registral de las asociaciones, se une un segundo que afecta directamente al Registro Nacional de Asociaciones (RNA), el principal de los registros generales de asociaciones en nuestro país. Un segundo motivo que, a su vez se desdobra, en dos vertientes.

Por un lado, y conforme al criterio de competencia material y territorial, al RNA corresponde inscribir las asociaciones comunes o agrupaciones de ellas que tengan un ámbito de actuación estatal, y para ello cuenta con la única referencia legal de la LODA, definida a sí misma como una ley de mínimos<sup>13</sup>. Esta insuficiencia normativa ha provocado en la práctica que el encargado del RNA goce de un amplio margen de actuación, no sólo por la remisión legal a no pocos conceptos jurídicos indeterminados sino, especialmente, porque el régimen sustantivo de las asociaciones se incardina en el derecho civil reservado a la ley, y si a este respecto se compara la LODA, aplicable a las asociaciones estatales, con la legislación de algunas Comunidades Autónomas aplicable a las asociaciones regionales o provinciales, por ejemplo, con el Libro Tercero el Código Civil de Cataluña, relativo a la personas jurídicas, se comprobará que la LODA no da respuesta al RNA para traducir registralmente numerosos actos y situaciones de la vida de las asociaciones. La capacidad de los promotores, las modificaciones estructurales, la insolvencia económica o la extinción de la personalidad jurídica son aspectos que no pueden tener reflejo en el Registro bajo el libre criterio de su encargado, por lo que la LODA necesita enriquecerse con la regulación propia de las personas jurídico-privadas<sup>14</sup>. Además, la relevancia de las asociaciones comunes de ámbito estatal hace que merezcan disponer de un marco regulatorio diferenciado, claro y completo, que le evite, en tanto que entidades no lucrativas, tener que acudir a la legislación mercantil para resolver numerosas cuestiones de actividad y funcionamiento.

Por otro, el RNA debería superar su tradicional dependencia del Ministerio del Interior. Esta vinculación tuvo sentido mientras las funciones del registro se ejercían desde una perspectiva administrativo-policia. Pero tras la Constitución de 1978, que dio paso a un Estado democrático y de Derecho, y a una función pública altamente profesionalizada sujeta en exclusiva a los principios de legalidad y objetividad, el nuevo registro de publicidad en que se convirtió el registro de asociaciones debió salir de la órbita del departamento competente en materia de seguridad ciudadana. Aunque la LODA eludió finalmente la cuestión, nada obsta a que el registro de asociaciones se traslade al departamento competente en materia de registros públicos como es el Ministerio de Justicia, en tanto que tendencia que en buena lógica ya han seguido algunas Comunidades Autónomas.

En paralelo a todo lo anterior, se ha ido estudiando la evolución y configuración misma del derecho de asociación, y de este estudio han surgido un conjunto de propuestas de modificación del actual régimen jurídico de las asociaciones, de directa incidencia en las

---

<sup>13</sup> Esta misma consideración vale para los registros generales de asociaciones de las Comunidades Autónomas sin normativa propia, que aplican la legislación estatal. Se han dotado de ley propia de asociaciones Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana y País Vasco.

<sup>14</sup> La disciplina que propiamente estudia la persona jurídica “asociación” es el derecho civil, vid. MONTES, V., ROCA, E., y CAPILLA, F., *Derecho Civil. Parte General*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1993, págs. 20 a 22 y 49 a 53. Por eso, el desconocimiento del título competencial “legislación civil” (art. 149.1.8ª CE) se puede considerar, a nuestro juicio, la gran falla de la LODA.



normas civiles, pero también del derecho penal y administrativo. Así, planteamos la conveniencia de regular por primera vez o de mejorar la regulación existente, según los casos, en relación con aspectos como las asociaciones infantiles y juveniles, la formalización del acta fundacional, el contenido de los estatutos, las competencias de la asamblea general y su funcionamiento por medios electrónicos, las denominaciones sociales, el funcionamiento democrático interno, las modificaciones estructurales, la reactivación, la unipersonalidad sobrevenida o la consideración de las asociaciones extranjeras, sin perjuicio de también modificar el procedimiento de inscripción y atribuir a la publicidad registral efectos materiales o de oponibilidad. Todas estas propuestas pueden valorarse de forma diferenciada, con independencia de que el legislador entienda oportuno mantener o no el modelo registral adoptado por la LODA.

En resumen, precisamente porque las leyes generales de asociaciones no son otra cosa que las leyes del registro de asociaciones<sup>15</sup>, será el análisis de la institución central del Registro, en particular del RNA, del que surja todo un conjunto de propuestas que, en su caso, pudieran promover una profunda modificación de la LODA. En concreto, y en buena medida, el presente trabajo está dirigido a combatir la idea generalizada, a veces despectiva, de que el registro general de asociaciones es un simple registro administrativo, casi una mera ventanilla, voluntario y declarativo, cuando, en realidad, este registro ya es en muchos aspectos y, en cualquier caso, debería avanzar hasta configurarse plenamente como un verdadero registro jurídico y calificador, obligatorio para las asociaciones y constitutivo de su personalidad jurídica, que ofrezca a los promotores de las asociaciones el servicio público que necesitan para desplegar todo su potencial. Con estas características, el tipo de registro civil que es el registro estatal de asociaciones también debería trascender su actual dependencia para situarse bajo la órbita del Ministerio de Justicia. En realidad, no existe motivo constitucional alguno que impida nada de lo anterior y, en definitiva, para diseñar un nuevo registro nacional de asociaciones o registro estatal de asociaciones, que abra una nueva etapa en beneficio de la libertad asociativa y la seguridad jurídica.

V. Sobre la metodología, y dadas las características de esta tesis, el procedimiento seguido ha consistido básicamente en el estudio teórico de la normativa, la jurisprudencia y la doctrina de los autores, sin bien complementado con una perspectiva práctica del movimiento asociativo.

---

<sup>15</sup> Del total de 42 artículos de la LODA, 7 se dedican expresamente a los registros (arts. 24 a 30). Del resto, hemos identificado hasta 23 artículos que guardan relación directa con el registro (arts. 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 38, 40, 41). Si dejamos fuera el art. 4 (relaciones con la Administración desde la perspectiva de fomento), el art. 14 (obligaciones documentales y contables), el art. 15 (responsabilidad de las asociaciones inscritas), los arts. 31 a 36 (régimen de las asociaciones de utilidad pública), el art. 37 (tutela judicial), el art. 39 (competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo) y el art. 42 (consejos sectoriales de asociaciones), la práctica totalidad de la LODA afecta al registro de asociaciones. Es más, no se puede olvidar que el depósito de las cuentas de las asociaciones de utilidad pública se verifica ante el registro competente, según establece el art. 34, por lo que éste y el art. 14 también aludirían al registro. Con todo esto, en realidad, lo que se puede afirmar es que la LODA, más que la ley reguladora del derecho de asociación, que también, es la ley reguladora del registro de asociaciones. Derecho y registro están tan relacionados, es tan evidente su conexión, que difícilmente se puede cuestionar que el registro está ínsito en el derecho y que constituye una parte esencial del mismo, razón por la cual cualquier ley de asociaciones no será otra cosa que la expresión misma del régimen jurídico del registro de asociaciones.

Así, nos hemos ocupado de estudiar la variada normativa dictada en la materia en los siglos XIX y XX, en gran medida de naturaleza reglamentaria y hoy completamente derogada, incluida la interesante legislación de las Comunidades Autónomas aprobada con anterioridad a la LODA. Lógicamente, le ha seguido el estudio e interpretación de la propia LODA y sus normas de desarrollo, así como de las leyes de asociaciones que las Comunidades Autónomas han aprobado con posterioridad a 2002. También ha sido objeto de atención cuanta normativa regula las asociaciones especiales, las personas jurídicas en general y la organización y funcionamiento de los registros públicos de personas jurídicas, además de tener en cuenta las grandes normas de referencia en los campos del derecho civil, penal y administrativo. Igualmente nos ha ocupado el análisis de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en cuanto a la persona jurídica asociación y del Tribunal Constitucional en lo relativo a la configuración misma del derecho fundamental de asociación, todo ello con especial intensidad a partir de la Constitución de 1978. Y, por último, hemos revisado las aportaciones de la doctrina, que se ha centrado en aspectos parciales del derecho de asociación, no siendo uno de ellos el registro de asociaciones.

Sin embargo, parte de las ideas que aquí se formulan tienen su origen en el conocimiento del quehacer asociativo. Un conocimiento que no deriva de un trabajo de campo consistente en haberse introducido en la organización de las asociaciones y participado de su dinámica y vicisitudes durante un periodo de tiempo. Dada la abundancia de asociaciones, los resultados de un trabajo de este tipo siempre serían incompletos y sesgados al quedar materialmente limitados a una o dos provincias, tres a lo sumo, y a no más de un reducido número de entidades en cada una de ellas, posiblemente las de mayor envergadura en términos de estructura y proyectos. Una mayor extensión del estudio, de haberse planteado, hubiera sido una misión inabarcable. La comprensión de la realidad asociativa a que nos referimos se deriva del propio conocimiento del registro nacional, que se puede considerar instrumento idóneo a tal efecto porque inscribe asociaciones domiciliadas en todas las provincias de España, porque las sesenta mil entidades registradas son una muestra suficientemente representativa y porque de entre todas ellas encontramos tanto las más humildes como las más potentes, algunas de las cuales ostentan el reconocimiento de utilidad pública. Hay que tener en cuenta que, además de a través de las inscripciones, el pulso asociativo se toma desde el momento en que no sólo recibe constantes consultas jurídicas sino que con el tiempo se ha convertido en un centro receptor de comunicaciones sobre los problemas, necesidades e inquietudes de las asociaciones, tanto por parte de su representación legal como por los socios discrepantes, pues no pocas contiendas se producen en el seno de las mismas. La visión, si no completa, sí realmente amplia que proporciona un registro estatal de asociaciones, que además cuenta con el instrumento central del fichero de denominaciones en el que convergen el resto de registros de asociaciones, permite colmar la vertiente práctica de este estudio, que por ello no sólo se limita a analizar y valorar desde un punto de vista teórico el derecho vigente, junto con la jurisprudencia y la doctrina, sino que se extiende a la realidad diaria de las asociaciones para, con este enfoque multidisciplinar, formular las correspondientes propuestas.

VI. La tesis se estructura en cinco capítulos.

El Capítulo I ofrece un marco introductorio y contextual del derecho de asociación y del registro de asociaciones, surgidos ambos de la prolífica legislación del último tercio del siglo XIX, así como de la azarosa evolución de ambas instituciones a través de las distintas etapas históricas hasta alcanzar su configuración actual. Destaca, en particular, la parte relativa a la creación del registro de asociaciones en la Ley de 30 de junio de 1887, sus antecedentes remotos y sus más inmediatos precedentes normativos, así como el detallado análisis de los debates habidos en el Congreso y el Senado durante la tramitación parlamentaria del proyecto de ley. Un registro que se adscribió al entonces Ministerio de la Gobernación y al que se le atribuyeron intensas funciones de control. A partir de aquí se continúa con el desarrollo posterior tanto del derecho de asociación como del registro general de asociaciones para examinar los frustrados proyectos de ley de asociaciones de 1906 y 1911, el decreto de 23 de marzo de 1923 de desarrollo de la Ley de 1887, la elevación al mayor nivel normativo del registro de asociaciones en la Constitución de 1931, la legislación restrictiva del derecho posterior a la guerra civil, incluida la ley de asociaciones de 1964, que crea el Registro Nacional de Asociaciones y mantiene los registros provinciales, hasta llegar a la Constitución de 1978, que contempló el derecho de asociación en los más amplios términos y dio paso a un nuevo sistema registral, de mera publicidad, en el que coexisten el registro nacional vinculado al Estado con los registros generales de asociaciones de las Comunidades Autónomas. La descripción general de la LODA concluirá esta parte de la tesis.

El Capítulo II realiza un estudio de las personas jurídicas para, entre ellas, identificar a la única que puede acceder al registro de asociaciones, es decir, la asociación pura o de régimen común pues, cabe adelantarle ya, el registro de asociaciones no es un registro residual. Abordamos aspectos como el concepto de asociación a través de sus elementos configuradores, las clases de asociaciones, el procedimiento de constitución y su relación con el registro, y los efectos inmediatos de la personalidad jurídica, que al margen de la capacidad de obrar se contraen a un conjunto de obligaciones de todo tipo para las asociaciones. Con el mismo planteamiento, a continuación se acomete un estudio de los registros públicos, en particular, de los registros de personas, civil y mercantil, para ubicar en este entorno al registro de asociaciones, determinar su naturaleza jurídica y clases, y analizar singulares aspectos como las obligaciones registrales de los promotores, el carácter, significado y efectos de la inscripción, y la realidad de las asociaciones extrarregistrales. Todas ellas son cuestiones de las que deducir la complejidad de la materia que tratamos y punto de partida para formular las primeras propuestas, sobre todo desde la más detallada consideración de la alternativa que se presenta entre la inscripción «declarativa» o «constitutiva» de la personalidad jurídica de las asociaciones, que nos llevaría a un nuevo registro de asociaciones de acoger el legislador esta segunda opción.

Los capítulos III, IV y V se dedican en exclusiva al RNA.

El Capítulo III aporta unas breves notas sobre su origen, impacto en el sistema registral tradicional y posterior encaje en el vigente Estado democrático, en que emerge como el principal registro general de asociaciones.

En el Capítulo IV se hace un detallado estudio de las potencialidades del RNA expresadas en las complejas funciones de procedimiento, registro, publicidad y contabilidad que le son inherentes, no sin antes dar cuenta de cómo se ha venido organizando en grupos y secciones para ordenar un cada vez más vasto contenido. Dentro de la «función de procedimiento» ocupa un lugar destacado el análisis del acta fundacional y de los estatutos de las asociaciones españolas y extranjeras susceptibles de ser inscritas, así como de los distintos tipos de expedientes y resoluciones que son fundamento de los asientos. Se pone aquí especial énfasis en la tarea calificadora del encargado del registro o control de legalidad de los documentos presentados a inscripción, en concreto sobre el contenido del acta fundacional y la capacidad misma para suscribirla, y sobre el contenido de los estatutos con particular atención a la denominación y los fines, que son objeto de un amplio desarrollo. Se completa este apartado con la relación exhaustiva de los actos que, a través del correspondiente procedimiento, pueden promoverse a inscripción. En la «función de registro» se subraya la llevanza de la hoja registral, convertida en hoja registral electrónica, y el análisis de su contenido, así como del protocolo en lo relativo a la formación de expedientes, conservación y transferencias, como instrumentos básicos. También se analiza la derivación de la constancia de algunos datos a las inscripciones de oficio. Al tocar la «función de publicidad» se distinguirá entre los contenidos de los asientos y documentos que pueden ser accesibles y las formas de publicarlos, entre las que sobresalen la certificación y la proactividad del fichero central de denominaciones. Una publicidad formal a la que, si se acogen las propuestas registrales que se aquí se realizan, deberían añadirse los efectos propios de la publicidad material. Así mismo, se examinan los límites de la publicidad derivados de la observancia de la normativa sobre protección de datos de carácter personal. Junto con estas tres atribuciones básicas, que se corresponden con las tradicionales de calificación, inscripción y certificación, se ejerce una cuarta en relación con las asociaciones declaradas de utilidad pública como es la específica «función de contabilidad». El Registro, a los efectos de depósito, es competente para revisar las cuentas anuales y memoria de actividades de este tipo de asociaciones, respecto de las que, de alguna manera, también cumple una función de protectorado. A la vista de estos cometidos no dejaremos de establecer los correspondientes paralelismos con el Registro Mercantil, pero sin que esto se convierta en hilo conductor, toda vez que, entre otros objetivos, lo que se quiere poner de manifiesto es el protagonismo diferenciador que presenta por sí mismo el registro de asociaciones.

El Capítulo V se reserva a expresar que el RNA, de forma inversa, se ve afectado por las que hemos identificado como debilidades en referencia a las denominaciones, las asociaciones inactivas, los encuadramientos irregulares y a su propia dependencia orgánica, en tanto que cuestiones de inaplazable reforma.

La problemática jurídica y práctica que se evidencia en estos tres últimos capítulos será la base de numerosas sugerencias que, completando las previamente realizadas, puedan conducir a valorar la conveniencia de modificar y reenfocar la actual LODA.

No son objeto de esta tesis cuantos aspectos son ajenos al registro y, por tanto, queda fuera todo lo relativo al régimen interno de las asociaciones, su gobierno y administración, actividad social, estatuto de los socios, obligaciones documentales y contables, potestad

disciplinaria y todas aquellas cuestiones que se engloban bajo el concepto de «organización y funcionamiento», sin perjuicio de realizar las mínimas referencias que por el contexto de la materia tratada sean necesarias. De igual forma, no se aborda el análisis del desconcertante artículo 1 de la LODA, relativo a su ámbito de aplicación, ni de la distribución de competencias en materia de asociaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por presentar lo primero una controversia que afecta fundamentalmente a las asociaciones especiales y haber quedado lo segundo definitivamente diseñado en la legislación orgánica y en las sentencias del Tribunal Constitucional 173/1998 y 135/2006.

VII. A la hora de acometer este trabajo nos ha movido el interés por la materia y el humilde intento de ofrecer unas reflexiones que puedan contribuir a perfeccionar el régimen jurídico de las asociaciones, pues cuando desde el derecho de asociación se mira al registro de asociaciones es fácil caer en posiciones excesivamente teóricas pero cuando, al contrario, el derecho de asociación se observa desde la atalaya real del registro de asociaciones las inevitables conclusiones de orden práctico han de conducir a modular este derecho fundamental.

Desde esta perspectiva, en consecuencia, se presenta un posible modelo alternativo al vigente del registro de asociaciones (declarativo de la personalidad jurídica de las asociaciones y administrativo por quedar reducido a la publicidad formal) como eje y punto de partida para alumbrar un régimen jurídico del derecho de asociación más completo y coherente, a la vez que más útil para el emprendimiento asociativo. La ley ha impuesto que los más relevantes actos de la vida de las asociaciones en lo referente a su nacimiento, modificación y extinción deban de ser conocidos y accesibles, y el constituyente quiso que esta publicidad frente a todos, poderes públicos y ciudadanía, se verificara a través de un registro oficial. Es la idea de este nuevo registro, que se configuraría como inequívocamente obligatorio, constitutivo de la personalidad jurídica de las asociaciones y jurídico desde la perspectiva de la publicidad material, el que podría operar la transformación que aquí planteamos.



## ABREVIATURAS

AGE: Administración General del Estado  
ATC: Auto del Tribunal Constitucional  
BOE: Boletín Oficial del Estado  
CE: Constitución Española de 1978  
CC: Código Civil  
CCo: Código de Comercio  
CP: Código Penal  
DGRN: Dirección General de los Registros y del Notariado  
EBEP: Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre  
LEC: Ley de Enjuiciamiento Civil  
LECrím: Ley de Enjuiciamiento Criminal  
LH: Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1946  
LO: Ley Orgánica  
LODA: Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación  
LOPJM: Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor  
LPAC: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas  
LRC: Ley 29/2011, de 21 de julio, del Registro Civil  
LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público  
RAE: Real Academia Española  
RMC: Registro Mercantil Central  
RNA: Registro Nacional de Asociaciones  
RRM: Reglamento del Registro Mercantil  
RRNA 2003: Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes Registros de Asociaciones, aprobado por Real Decreto 1497/2003, de 28 de noviembre  
RRNA: Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones, aprobado por Real Decreto 949/2015, de 23 de octubre  
SAN: Sentencia de la Audiencia Nacional  
STC: Sentencia del Tribunal Constitucional  
STS: Sentencia del Tribunal Supremo  
STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia  
TC: Tribunal Constitucional  
TS: Tribunal Supremo  
TSJ: Tribunal Superior de Justicia





## CAPÍTULO I

### ESTUDIO HISTÓRICO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN Y DEL REGISTRO DE ASOCIACIONES: DOS REALIDADES CONEXAS.

#### **I. ORÍGENES Y RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN 1869. SU EVOLUCIÓN HASTA LA LEY DE ASOCIACIONES DE 1964.**

Para el derecho de asociación en España existe un antes y un después cuya línea divisoria viene marcada por los acontecimientos revolucionarios de 1868.

##### 1. EL DERECHO DE ASOCIACIÓN HASTA 1868

El derecho de asociación fue reconocido por primera vez en España con motivo de la Revolución de 1868. Un derecho que por ignorado o perseguido hasta entonces se convirtió en una de las banderas del nuevo orden político y social, que no supuso otra cosa que la conquista de las libertades individuales<sup>16</sup>. Estas ideas se plasmaron con toda claridad en el Decreto del Gobierno provisional de 20 de noviembre de 1868<sup>17</sup>, que declaraba la doble evidencia de que el principio de asociación había estado ausente en la legislación española anterior y de que, frente a esto, en adelante constituiría una sentida convicción y una parte imprescindible de nuestro derecho político.

El derecho de asociación, sin embargo, no era totalmente desconocido con anterioridad a 1812, como tampoco lo fue después, si bien es cierto que muy constreñido al ámbito penal.

El Derecho romano reconoció capacidad jurídica no sólo a las personas sino también a determinadas entidades o colectividades, públicas o privadas, como las asociaciones, que podían crearse libremente siempre que no estuvieran en contra de las leyes del Estado, apareciendo importantes asociaciones religiosas y de comerciantes, de artes y de oficios, e incluso destinadas a dar sepultura a sus miembros (*socii*). Pero a causa de extralimitarse en sus objetivos e interferir en los asuntos públicos, la célebre ley *Julia de collegiis* estableció que las asociaciones no podían crearse sin una constitución imperial (*concessio*) que previamente las autorizara<sup>18</sup>. A partir del siglo XIII, con la recepción de la Compilación de Justiniano, es cuando

---

<sup>16</sup> “Dentro de la propia Revolución algunos personajes de gran relieve en la vida pública del país se pronunciaron acerca de los acontecimientos que se estaban viviendo. Era unánime el sentir de que la conquista de las libertades era una de las principales realizaciones del periodo”, cfr. OLÍAS DE LIMA GETE, B., *La libertad de asociación en España (1868-1974)*, Instituto de Estudios Administrativos, 1977, pág. 102.

<sup>17</sup> *Gaceta de Madrid*, de 21 de noviembre de 1868, pág. 3.

<sup>18</sup> Vid. CAMACHO EVANGELISTA, F., *Derecho Privado Romano I*, Granada, 1982, págs. 151 a 156.

se incorpora a la legislación de los reinos hispánicos la regulación del Derecho romano. En esta época se forman los gremios y cofradías de artesanos y comerciantes<sup>19</sup>, que primero contaron con el favor de la Corona y después, tras adquirir una notable influencia social, fueron sometidos a la previa aprobación real para constituirse (Partidas, II, VIII, 5:). Ya en la baja Edad Media las legislaciones de los reinos fluctuaron en la materia, ampliando o restringiendo la libertad de las asociaciones por motivos políticos, en este segundo caso bien por las aspiraciones de sus mandatarios, bien por razones de orden público ya que las luchas entre corporaciones atentaban contra el bienestar de la comunidad<sup>20</sup>. Una Ley de Juan I de 1390 prohibía a concejos, comunidades y personas hacer «ayuntamientos ni ligas con juramento»<sup>21</sup>. En el siglo XV se consolida la necesidad de *real licencia* o autorización regia para la constitución de las asociaciones, plasmada en la Ley XII dada por Enrique IV en 1462<sup>22</sup>. Las restricciones, limitaciones y prohibiciones del fenómeno asociativo serán la constante durante toda la Edad Moderna, especialmente a partir del reinado de Carlos I, y la represión de las Hermandades Castellanas, hacia 1520-1521<sup>23</sup>. El siglo XVIII asiste a las primeras tendencias desamortizadoras y a la prohibición de ciertas prácticas religiosas, que culminaron con la expulsión de la Compañía de Jesús en 1767. El gobierno ilustrado estaba lleno de prejuicios contra los jesuitas, a los que consideraba una asociación rica, aficionada a la influencia en el poder, además de ser una organización internacional cuya sede principal estaba fuera de España<sup>24</sup>. Años después aparecen las Sociedades Económicas de Amigos del País con la misión de promover la agricultura, industria y oficios. Sus estatutos se aprobaron por Real Cédula de S.M. y el Consejo de 1775<sup>25</sup>, pero no queda claro si se proponía considerarlas «*lo que hoy llamaríamos corporaciones autónomas de derecho público o asociaciones privadas de utilidad pública... En todo caso, en el terreno de la realidad sociológica ya estamos muy cerca de las modernas formas de asociación*»<sup>26</sup>.

La legislación de los primeros años del siglo XIX no sólo no reconocía el derecho de asociación sino que en su aspecto político era considerado como delito, admitiendo

---

<sup>19</sup> En la Europa medieval “surgen una serie de entes políticos menores, dotados de mayor o menor autonomía y se multiplican los fenómenos de vida corporativa, producidos por la necesidad de asociación de los individuos al faltar un Estado fuerte que les proporcione la debida garantía y defensa”, cfr. COSSÍO, A. de, *Hacia un nuevo concepto de persona jurídica*, Anuario de Derecho Civil, 1954, pág. 634.

<sup>20</sup> Vid. ARÉVALO CABALLERO, W., *Intervencionismo estatal en materia de libertad de asociación, de Roma al derecho histórico-medieval español*, Revista Internacional de Derecho Romano, Octubre-2013, págs. 166 a 204.

<sup>21</sup> Vid. ROJAS SÁNCHEZ, G., *Los derechos políticos de asociación y de reunión en la España contemporánea (1811-1936)*, EUNSA, Pamplona, 1981, pág. 18. Las sociedades de mercaderes estaban permitidas pero “las asociaciones políticas quedan prohibidas. Los bandos o grupos y las ligas y federaciones están prohibidos por el derecho local castellano-leonés, en textos como los de Llanes, Usagre, Madrid y Cuenca, y finalmente por ley general tras las Cortes de 1390. Se afirma que tales asociaciones son perjudiciales al bien común y que deben impedirse tanto si el vínculo fuese verbal, como si se actuase de hecho, y ello sin distinción de medios de expresión”, cfr. BENEYTO, J., *Los derechos fundamentales en la España medieval*, Revista de Estudios Políticos, núm. 26, 1982, pág. 113.

<sup>22</sup> Vid. SALAS MURILLO, S. de, *Las asociaciones sin ánimo de lucro en el derecho español*, Centro de Estudios Registrales, 1999, pág. 42.

<sup>23</sup> Vid. REVERTE MARTÍNEZ, F.M., *El derecho fundamental de asociación como instrumento de cambio social: las asociaciones juveniles*, Universidad de Murcia, 2015, pág. 32.

<sup>24</sup> Vid. MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo I. Historia de las instituciones jurídico-administrativas-1*, BOE, 2015, págs. 124 y 125.

<sup>25</sup> “El día 6 de este mes admitió el Rei á besar su real mano á la Sociedad Económica de Amigos del país, establecida recientemente en esta Corte baxo su soberana protección, con motivo de dar gracias á S.M. por la aprobación de sus Estatutos, y por otras distinguidas mercedes que le ha dispensado”, *Gaceta de Madrid*, núm. 50, de 12 de diciembre de 1775, págs. 442 y 444.

<sup>26</sup> Cfr. LLUÍS Y NAVAS, J. *Derecho de Asociaciones*, Bosch, Barcelona, 1967, pág. 48.

únicamente asociaciones para fines económicos, religiosos o culturales. Esta normativa estaba contenida en la Novísima Recopilación de las Leyes de España, promulgada en el año 1805, que contenía reglas sobre «ayuntamientos, bandos y ligas; cofradías y otras parcialidades», así como sobre «tumultos, asonadas y conmociones populares», incluyendo todas ellas en el Libro XII, relativo a los «Delitos y sus penas», lo que da una idea clara de la ilicitud de todas estas figuras<sup>27</sup>.

A lo largo de las siguientes décadas la libertad de asociación sería despreciada por razones filosóficas y perseguida por motivos políticos. La Constitución de 1812<sup>28</sup> no recogió esta libertad individual por influencia de los revolucionarios franceses<sup>29</sup>, a su vez influidos por las doctrinas igualitarias que propugnaban la eliminación de los «cuerpos intermedios» que se situaban entre el Estado y el pueblo, por considerarlos un obstáculo al ejercicio de la soberanía nacional. MONTESQUIEU, convencido de que la libertad política reclamaba un régimen moderado, evidencia la necesidad de que el Estado no puede acumular todo el poder sino que la libertad precisa ser defendida por contrapesos al poder, entre ellos, el mantenimiento de una esfera de acción para la sociedad civil, claramente delimitada, donde intervengan los cuerpos políticos intermedios para expresar una realidad plural y diversa. ROUSSEAU se aparta radicalmente de este pensamiento en su *Contrato Social*. Entiende que los cuerpos intermedios tergiversan el contenido de la deliberación de las asambleas, imponen lentitud a la resolución de los problemas y hacen más cara la administración del Estado. Los rechaza porque entiende que no sirven para evitar el abuso de poder y, además, porque cuando en una sociedad existe voluntad general las estructuras intermedias son irrelevantes<sup>30</sup>. Sin duda, la Revolución de 1789 se orientó en este punto hacia este pensamiento<sup>31</sup>. En efecto, la acción revolucionaria, para evitar agrupaciones ciudadanas de cualquier clase dispuestas a defender privilegios o administrar intereses particulares, se manifestó reiteradamente en contra de cualquier forma de grupo, sociedad o asociación<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> Vid. CAÑO PALOP, J.R. del, *Evolución histórica del derecho de asociación en el constitucionalismo español*, Ministerio de Justicia, 1988, págs. 83 y 84.

<sup>28</sup> «Pi y Margall y Pi y Arsuaga afirman que en derechos y garantías individuales se quedaron cortos los legisladores de Cádiz. Apenas hicieron más que garantizar... la libertad política de imprenta y prohibir que sin mandamiento del juez se prendiera a los ciudadanos, mientras que Comellas afirma echar en falta un apartado dedicado expresamente a especificar los derechos de los ciudadanos», cfr. ROJAS SÁNCHEZ, G., op. cit., 19.

<sup>29</sup> «...al momento de ser promulgada la Constitución de 1812, no ha sido todavía reconocido en España este derecho, y el articulado del texto constitucional también lo excluye tal y como ocurre con otros derechos individuales. La norma asume, así, una clara posición antiasociativa influenciada por los principios individualistas e igualitarios que inspiran la Revolución francesa», cfr. ROJAS BUENDÍA, M., *La libertad de conciencia y el derecho de asociación en la Constitución española de 1812*, Revista de Historiografía, núm. 20, 2014, pág. 45.

<sup>30</sup> Se ha apuntado que el prejuicio contra los grupos ya estaba presente en autores como Hobbes, según el cual las «sociedades privadas» en el Estado son como «los gusanos en las entrañas del hombre» (*El Leviatán*), cfr. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *El Derecho de Asociación*, Tecnos, Madrid, 1996, pág. 35.

<sup>31</sup> Cfr. MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo I. Historia de las instituciones jurídico-administrativas-I*, op. cit., págs. 128 y 129.

<sup>32</sup> El individualismo y los principios de unidad y centralización también influyeron en esta tendencia, y en este sentido: «es sabido que la filosofía política de la Revolución ponía el acento sobre el principio de igualdad de los ciudadanos. De ahí que la centralización apareciese como medio de eliminar los privilegios, y también la existencia de los cuerpos intermedios. La afirmación de la unidad y de la indivisibilidad de la nación tenía como consecuencia la destrucción de los citados cuerpos intermedios. La Revolución francesa se oponía al reconocimiento de los grupos sociales. La Revolución francesa colocó a la nación, como soberana, por encima de la voluntad de los ciudadanos... Jurídicamente, la centralización se opone a la yuxtaposición de centros de decisión relativamente independientes de los órganos del Estado. Filosóficamente, se presenta como una consecuencia de las teorías individualistas que, en nombre de la igualdad, no toleran ningún intermediario entre el Estado y el individuo, y centraliza en las manos gobernantes la totalidad del ejercicio de un poder que ha surgido indivisiblemente de la colectividad nacional... Por

Tras la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, que no contemplaba el derecho de asociación, se acometió la inmediata liquidación de todo tipo de organización corporativa o asociativa. Un Decreto de 4 de octubre de 1789 confiscó los bienes de las congregaciones religiosas y siguieron su senda otras decisiones parciales hasta llegar a la famosa Ley de 17 de junio de 1791, ley *Le Chapelier*, dirigida directamente a la extinción de los gremios. La Constitución de 14 de septiembre de 1791 tomó el mismo sentido, proclamando su Preámbulo: «*Quedan derogados definitivamente los gremios, corporaciones de profesiones, artes y oficios; la Ley no reconocerá más los votos religiosos ni ningún otro compromiso que sea contrario a los derechos naturales y a la Constitución*». Los posteriores decretos de 9 de octubre de 1791 y 18 de agosto de 1792 verificaron la supresión de toda sociedad, club, asociación, corporación religiosa, hermandad o cofradía, y cuanto más avanzaba y se radicalizaba la Revolución más restrictiva fue la legislación sobre asociaciones y sociedades de toda clase<sup>33</sup>.

Esta realidad contrastaba con la existente en América, perfectamente descrita por TOCQUEVILLE. Ninguno de los pensadores liberales de la primera etapa del siglo XIX presentaba ideas sobre la significación del asociacionismo que pudieran equipararse a la exposición ulterior de dicho autor. En la obra de CONSTANT apenas se trata de la asociación, que no le merece mayor interés, como es propio de un pensamiento paradigmático del liberalismo, en el que prima la indiferencia hacia esta libertad. Por el contrario, para el jurista francés el asociacionismo es un elemento fundamental en la búsqueda de la felicidad de los pueblos, para el desarrollo de la actividad económica y comercial, y para el impulso religioso<sup>34</sup>. Afirmaba que «*los americanos de todas las edades, de todas las condiciones, de todas las mentalidades, se unen constantemente. No solamente tienen asociaciones comerciales e industriales en las cuales todos toman parte, sino que también las tienen de otras mil especies: religiosas, morales, intelectuales, serias, fútiles, muy generales y muy particulares, inmensas y muy pequeñas. Los americanos se asocian para dar fiestas, fundar seminarios, edificar albergues, levantar iglesias, distribuir libros, enviar misioneros a las antípodas. De esta manera, crean hospitales, prisiones y escuelas. Si se trata, en fin, de poner en evidencia una verdad o de desarrollar un sentimiento con el apoyo de un gran ejemplo, se asocian*»<sup>35</sup>, y, citado por TRÍAS, que «*allí donde, a la cabeza de una empresa nueva, veis en Francia el*

---

tanto, podemos afirmar que la centralización política y administrativa es consecuencia del carácter individualista de la democracia política surgida de la Revolución francesa [que] eliminó todas las comunidades que podían interponerse entre los individuos y el Estado. En su fobia por los cuerpos intermedios confundió, como dice Burdeau, lo que era sano, espontáneo, y lo que era un grupo artificial, parásito y opresor», cfr. FERRANDO BADÍA, J., *En torno a los grupos sociales, su jerarquía y la noción de estructura social*, Revista de Estudios Políticos, núm. 199, 1975, pág. 32; «en general la Revolución fue muy poco afecta a este derecho, de ahí el que no aparezca proclamado en su Declaración de Derechos de 1789, que lo ignora y desconoce entre las demás libertades. Si la antigua Francia se caracterizaba en cierta manera..., por el espíritu corporativo y su práctica, la ideología revolucionaria individualista e igualitaria lleva a la supresión de las principales asociaciones que existían en aquella época: las órdenes religiosas, los gremios, las corporaciones profesionales por considerarlas contrarias a la libertad individual. La Revolución quiso liberar al hombre de todos los lazos que pudieran poner en peligro su libertad e individualismo, en su afán de someterlo todo a la voluntad general, puso toda clase de dificultades al nacimiento de voluntades colectivas que se interpusieron entre el individuo y el propio Estado», cfr. VELLOSO JIMÉNEZ, L., *Los orígenes constitucionales del derecho de asociación en España (1868-1923)*, Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Extremadura), núm. 1, 1982, pág. 311.

<sup>33</sup> Vid. MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo I. Historia de las instituciones jurídico-administrativas-I*, op. cit., págs. 129 y 130.

<sup>34</sup> *Ibidem*, pág. 141.

<sup>35</sup> Cfr. TOCQUEVILLE, A. de, *La democracia en América*, I, Aguilar, Madrid, 1988, pág. 147.

*gobierno y en Inglaterra a un gran señor, contad que en Estados Unidos percibiréis una asociación»<sup>36</sup>.*

En España, como decimos, no sólo se obvió el derecho de asociación en el primer texto constitucional sino que se tomaron medidas directamente prohibitivas<sup>37</sup>. En un ambiente, ya de por sí restrictivo, el regreso de Fernando VII en 1814 marcaría el inicio de un periodo represivo de las asociaciones, al verse en ellas grupos desestabilizadores del régimen monárquico y atentatorios contra el orden público.

Durante el Trienio Liberal se aprobó el primero de nuestros códigos, el Código Penal de 9 de julio de 1822, que se refería a las asociaciones en sus artículos 316 y 317. El primero establecía que «*los que so color de culto religioso formaren hermandades, cofradías u otras corporaciones semejantes sin conocimiento y licencia del Gobierno, serán obligados a disolverlas inmediatamente*» y el segundo que «*fuera de las corporaciones, juntas o asociaciones establecidas o autorizadas por las leyes, los individuos que sin licencia del Gobierno formaren alguna junta o sociedad en clase de corporación y como tal corporación representaren a las autoridades establecidas, o tuvieran correspondencia con otras juntas o sociedades de igual clase, o ejercieren algún acto público cualquiera, serán también obligados a disolverlas inmediatamente*». Además de la disolución, tales preceptos preveían la imposición de penas pecuniarias y de privación de libertad para los promotores que actuaran sin licencia. En realidad, lo que venía a sancionar el código no era la ilicitud o inmoralidad de las asociaciones sino la mera constitución de éstas sin autorización del poder público. A pesar de estas disposiciones, la doctrina sitúa en el Trienio el incipiente surgimiento de los partidos políticos a través de las llamadas sociedades patrióticas<sup>38</sup>. Estas sociedades consistían en reuniones de liberales exaltados que servían de tribuna libre para discutir de los más dispa-

---

<sup>36</sup> Cfr. TRIAS VEJARANO, J.J., *La autonomía local y las asociaciones en el pensamiento de Tocqueville*, Revista de Estudios Políticos, núm. 123, 1962, pág. 185. Dos siglos después la situación se invertiría, y es que a partir de 1960 se produjo en Estados Unidos un declive en la sociedad, el civismo y la vida asociativa (PUTNAM, R., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, 2000), mientras que en Europa se asistía a una pujanza de los grupos sociales tras la II Guerra Mundial. En este sentido, “en los textos constitucionales aprobados tras la segunda guerra mundial se registra de forma patente la influencia de la creciente importancia política y social de toda suerte de grupos en el seno del Estado y se afianza una concepción de la persona que trasciende el estricto ámbito de lo individual”, vid. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *El Derecho de Asociación*, op. cit., pág. 40.

<sup>37</sup> Se prohibieron las asociaciones caritativas por Decreto de 14 de abril de 1811 y se suprimieron los gremios y hermandades por Decreto de 8 de junio de 1812, vid. GÓMEZ MONTORO, A.J., *Veinticinco años de derecho de asociación*, op. cit., pág. 243.

<sup>38</sup> “... el origen de las asociaciones políticas ha de buscarse, el menos en España, en las llamadas tertulias o asociaciones patrióticas de los primeros años del siglo XIX (y nosotros aún especificaríamos más: en los tres años que integran el trienio liberal”, vid. recensión de FERNÁNDEZ SESGADO, F., al trabajo de IVORRA LIMORTE, J.A., *El origen del derecho de asociación política en España*, Valencia, 1974, en Revista de Estudios Políticos, núm. 203, 1975, pág. 259. El Decreto de 15 de octubre de 1820 prohibía las asociaciones de corte político, sin embargo, “el Decreto de 27 de noviembre de 1822 sobre reuniones patrióticas propone un nuevo estatuto legal favorable y más abierto, que facilite la activa actuación de estas asociaciones políticas, reglamentando las reuniones periódicas que el Decreto de octubre de 1820 había prohibido. Esta novedad conlleva la posibilidad de crear de hecho ‘sociedades patrióticas permanentes con carácter de corporaciones’ con un reglamento y organización que les sean propios”, vid. ROJAS BUENDÍA, M., op. cit., págs. 47 y 48. Sobre estas sociedades puede consultarse la obra de GIL NOVALES, A., *Las Sociedades Patrióticas (1820-1823)*, Madrid, 1975. En cualquier caso, de lo que no se puede hablar todavía es del derecho de asociación como derecho público subjetivo, vid. MAESTRO, G., *Los derechos públicos subjetivos en la historia del constitucionalismo español del siglo XIX*, UNED-Revista de Derecho Político, núm. 41, 1996, pág. 168.

temas políticos, además de ser instrumentos y ocasión para la organización de manifestaciones y asonadas que mantenían en vilo al gobierno y al orden público<sup>39</sup>.

Tras la caída del Trienio, Fernando VII dictó severas disposiciones, en particular, sobre las asociaciones secretas<sup>40</sup>. En 1824, la Real Orden de 1 de agosto prohibía todas las congregaciones de francmasones y otras sociedades secretas cualesquiera que fuera su denominación y objeto, mientras que la Real Orden de 9 de octubre estableció que los masones<sup>41</sup>, comuneros<sup>42</sup> y otros sectarios quedaban sujetos a la pena de muerte y a la confiscación de sus bienes<sup>43</sup>. Al año siguiente se dictaría el Decreto de 4 de septiembre de 1825, el primer decreto de carácter general sobre la materia, también de corte prohibitivo<sup>44</sup>. Este conjunto de reglas iniciaron un largo periodo de dispersión normativa hasta la promulgación del Código Penal de 1848, que contenía un tratamiento sistematizado de las asociaciones. A juicio de GARCÍA-PABLOS, citado por ESCUDERO, «*tal vez el mérito básico del legislador de 1848 sea el de haber sabido reducir todo el elenco de manifestaciones de la delincuencia asociada –realmente inabarcable y difícil de sintetizar en la caótica legislación especial de la época- a dos clases de ellas (sociedades secretas y demás asociaciones), en función de la causa fundamentadora de la ilicitud*»<sup>45</sup>.

Ni el Estatuto Real de 1834, que ni tan siquiera mencionaba los derechos individuales, ni las Constituciones de 1837 y 1845 se referían al derecho de asociación pero, como decimos, bajo la vigencia de esta última el Código Penal de 1848 sí las consideró con cierto método. Para el Código existían dos tipos de asociaciones ilícitas: a) las sociedades secretas, es decir, «*aquellas cuyos individuos se imponen con juramento o sin él la obligación de ocultar a la autoridad pública el objeto de sus reuniones o de su organización interior, o que en la correspondencia con sus individuos o con otras asociaciones se valen de cifras, jeroglíficos u*

---

<sup>39</sup> Vid. TOMÁS VILLARROYA, J., *Breve historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, pág. 29.

<sup>40</sup> «La primera manifestación legal del nuevo régimen sobre las reuniones y las asociaciones políticas se encuentra en el Reglamento de Policía de 1824. Fechado el 8 de enero de ese año, en su artículo 14 el Reglamento disponía: Las atribuciones que la Policía ejercerá en unión de otras autoridades son: (...) 12ª. Impedir las cuadrillas y reuniones tumultuosas que amenacen la tranquilidad de las ciudades. 13ª. Perseguir las asociaciones secretas, ora sean comuneros, etc., ora se reúnan para cualquier otro objeto sobre cuyo carácter reprobado infunda sospecha la clandestinidad de las juntas», cfr. ROJAS SÁNCHEZ, G., op. cit., pág. 58. Quizás la razón de esta persecución esté en que «... las sociedades secretas trataban de convertirse en un gobierno paralelo... en el seno de tales sociedades se discutían las propuestas de ley, la conducta de los Ministros, los méritos y condiciones de los aspirantes a Diputados, las medidas más diversas relativas a la Administración del Estado; en este sentido, Alcalá Galiano, afirmarí, luego, que la masonería, en esa época, venía a ser un gobierno legal, pero llevada en breve, por impulso inevitable, a pretender dominarle y a veces a serle contraria», cfr. TOMÁS VILLARROYA, J., op. cit., pág. 29.

<sup>41</sup> La masonería se llama indistintamente “francmasonería”, “orden” o “hermandad-fraternidad”, vid. GUERRA GÓMEZ, M., *Diccionario Enciclopédico de las Sectas*, 4ª Ed., Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 2005, pág. 547.

<sup>42</sup> «No confundir con los *Comuneros* de Castilla, derrotados en Villalar en 1521, ni con los *Comuneros* o movimientos subversivos de los colonos americanos en defensa del ‘Común’ contra la política de España, especialmente en Paraguay y Nueva Granada. Se refiere a la sociedad secreta española, surgida en 1821, bajo influjo masónico. Sus miembros declararon luchar por la libertad del género humano, contra los abusos del poder y para socorrer a los menesterosos. Se dividían en ‘merindades, torres, fortalezas y castillos’, bajo una asamblea suprema de siete miembros... Fueron comuneros Evaristo San Miguel, Moreno Guerra, Flores Estrada, el general Torrijos, Espronceda, Ventura de la Vega, etc. Actuaron hasta la muerte de Fernando VII», cfr. *Ibidem*, pág. 178.

<sup>43</sup> Vid. ESCUDERO LÓPEZ, J.A., *Las Sociedades Secretas ante la Legislación Española del siglo XIX*, en «Masonería, política y sociedad» (coord. J. A. Ferrer Benimeli), Centro de Estudios Históricos de la Masonería Española, Vol. 2, Zaragoza, 1989, págs. 523 y 524.

<sup>44</sup> Vid. CAÑO PALOP, J.R. del, op. cit., pág. 87.

<sup>45</sup> Cfr. ESCUDERO LÓPEZ, J.A., op. cit., pág. 531.

otros signos misteriosos» (art. 202); y b) las demás asociaciones «de más de 20 personas que se reúnan diariamente o en días señalados para tratar de asuntos de cualquier clase, siempre que no se hayan formado con el consentimiento de la autoridad pública, o se faltare a las condiciones que ésta les hubiere fijado» (art. 205). Con esta regulación se extendía en general la prohibición de asociarse sin la previa autorización administrativa.

VELLOSO pone de manifiesto que durante la primera mitad del siglo XIX no existe regulación alguna del derecho de asociación pero sí abundantes leyes que contemplan a las asociaciones en un sentido negativo, por lo que las existentes, desde cooperativas o mutualidades de obreros hasta asociaciones políticas, culturales y científicas, funcionaban bajo la benevolencia del poder, lo que significaba que ante la clausura de cualquiera de ellas no había jurídicamente hablando ningún derecho lesionado que defender ante la autoridad<sup>46</sup>.

En un marco de cierta tolerancia con las asociaciones electorales<sup>47</sup>, a partir de 1856 se empieza a plantear de una manera directa y continua la existencia y naturaleza del derecho de asociación, afirmándose su carácter natural e ilegislable<sup>48</sup>. A pesar de ello, dos proyectos de ley de 1866, de Sociedades Públicas y de Orden Público, ahondaban en el recelo hacia las asociaciones. A través de estos proyectos se ampliaban las normas penales del Código de 1848 y se permitía que fueran juzgados por Consejos de Guerra los delitos de asociación ilícita<sup>49</sup>. El proyecto de ley de Sociedades Públicas<sup>50</sup>, redactado por Posada, contenía una completa contradicción entre el preámbulo y su parte dispositiva, señalando el primero que «el derecho de asociarse para realizar los diferentes fines de la vida, aunque no se halla escrito en la Constitución del Estado, es tan natural en el hombre, que en todos los tiempos le ha ejercitado para disminuir su debilidad propia con el auxilio de las fuerzas de los demás. La asociación en sus diferentes formas y aplicada a los variados intereses particulares y públicos, es el elemento más eficaz de cuantos han contribuido al desenvolvimiento moral y político de los pueblos de Europa», mientras que el articulado tipificaba como ilícita toda asociación de personas que tuviera por objeto la propagación de doctrinas contrarias a las bases fundamentales de la sociedad o a las de la Constitución del Estado (art. 1º) y toda asociación de más de 20 personas que se reuniera para tratar de cualquier asunto (art. 3º), salvo que en este último supuesto contara con la autorización del Gobierno, que en cualquier caso la podía revocar o retirar «siempre que lo estime conveniente» (art. 4º), además de establecer un severo régimen de vigilancia sobre la actividad y funcionamiento, hasta el punto de prohibir la correspondencia entre asociaciones y considerar a las autorizadas, así como a sus reuniones, lugares públicos a efectos penales (artículos 5º a 11). Este proyecto no llegaría a convertirse en ley pero

---

<sup>46</sup> Vid. VELLOSO JIMÉNEZ, L., op. cit., pág. 320.

<sup>47</sup> La Circular del Ministerio de la Gobernación de 19 de agosto de 1854, dirigida a los Gobernadores provinciales, indicaba la obligación de “dejar en libertad a los electores para que se reúnan y se pongan de acuerdo en la adopción y circulación de candidatos”, sin embargo, respecto de las reuniones y asociaciones políticas de carácter permanente, el Real Decreto de 29 de agosto de 1854 venía a ratificar el criterio de proscripción, vid. ROJAS SÁNCHEZ, G., op. cit., pág. 96.

<sup>48</sup> Vid. CAÑO PALOP, J.R. del, op. cit., pág. 91.

<sup>49</sup> *Ibidem*, pág. 92.

<sup>50</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes, Senado*, Apéndice Segundo al núm. 10, de 29 de enero de 1866.

«constituyó un antecedente que facilitó la elaboración de la ley de asociaciones de la Restauración Alfonsina»<sup>51</sup>.

En definitiva, se asiste en España a un largo periodo (1812-1868) de marcado carácter prohibitivo o restrictivo, en que las asociaciones se vieron sometidas a un fuerte control gubernativo y a una estricta normativa penal, en parte por haber servido de cauce para expresar el descontento frente al *statu quo*<sup>52</sup>, para hacer frente a las pretensiones totalitarias de los gobiernos<sup>53</sup> y, en suma, para, desde la instrucción y la crítica, representar al pueblo en sus peticiones y organizar políticamente la sociedad<sup>54</sup>.

Aunque, como veremos, no se puede hablar de un cambio radical de la situación, a partir de 1868 sí se produce un punto de inflexión en el reconocimiento y amparo del derecho de asociación. El Decreto del Gobierno provisional de 20 de noviembre de 1868 es el primer ejemplo, y su preámbulo bien supone un acertado resumen de los dos primeros tercios del siglo XIX en esta materia: «*El principio de asociación debe constituir de hoy en adelante parte de nuestro derecho político. De todo en todo olvidado por el antiguo sistema, casi en absoluto desconocido, y por lo demás, severa y recelosamente vigilado por el régimen pseudoconstitucional en que hasta la época de la revolución hemos vivido, bien puede afirmarse que el principio de asociación carece de precedentes en la historia jurídica de nuestro país... Empero, si el principio de asociación no es tradicional en la legislación española, es en cambio una viva creencia de nuestra generación, una de las necesidades más profundas de nuestro país, y una de las reclamaciones más claras, justas y enérgicas de nuestra gloriosa revolución*».

## 2. EL DERECHO DE ASOCIACIÓN A PARTIR DE 1868

### 2.1. La Constitución de 1869

La «Revolución de 1868» marcó una nueva etapa en la historia de España, y el derecho de asociación, previamente ignorado cuando no reprimido, se convirtió en uno de sus postulados básicos, hasta el punto que participó del carácter de ilegible, imprescriptible y absoluto con que fueron definidos los derechos individuales<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> Cfr. LLUÍS Y NAVAS, J., op. cit., pág. 50. En igual sentido, aunque el Proyecto, en realidad, ampliaba las normas penales del Código de 1848, algunos artículos regulaban aspectos de la constitución y funcionamiento de las sociedades lícitas, y así “en cuanto a la constitución de las asociaciones, el proyecto se inclinaba por el sistema preventivo, puesto que establecía que debía solicitarse por escrito la autorización al Gobernador de la provincia respectiva, expresando el objeto de la asociación y presentando sus estatutos”, cfr. ROJAS SÁNCHEZ, G., op. cit., pág. 119.

<sup>52</sup> Vid. GÓMEZ MONTORO, A.J., *Veinticinco años de derecho de asociación*, op. cit., pág. 244.

<sup>53</sup> Vid. MARTÍN HUERTAS, A., *El derecho de asociación en el constitucionalismo español y su desarrollo*, Revista de Estudios Socio-Jurídicos, Bogotá, 2008, pág. 47.

<sup>54</sup> Vid. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *El Derecho de Asociación*, op. cit., pág. 48.

<sup>55</sup> “La revolución trajo consigo un radicalismo plural que la diferenciaba netamente de los pronunciamientos y motines anteriores, y fueron las propias juntas revolucionarias las que pidieron el reconocimiento más amplio de los derechos individuales (libertad de cultos y derechos de reunión y asociación), que hasta entonces habían sido reivindicados tímidamente”, cfr. TOMÁS VILLARROYA, J., op. cit., pág. 84; “... en la Constitución de 1869, el objeto central del debate constituyente respecto de los derechos y libertades fue precisamente el carácter ‘ilegible’ de los mismos... Dicho carácter se predicaba en oposición a la situación anterior y, en definitiva, comprometía la técnica de los Derechos Públicos Subjetivos, remitiéndose, en éste, a la tradición constitucional americana. Lo que estaba en discusión, en la concepción de alguno de los constituyentes, era que los derechos reconocidos no pudieran



Tan solo dos meses después del derrocamiento de Isabel II se promulgó el ya citado Decreto de 20 de noviembre de 1868, firmado por Sagasta<sup>56</sup>, que proclamaba en su artículo 1º: «Queda sancionado el derecho que a todos los ciudadanos asiste para constituir libremente asociaciones públicas»<sup>57</sup>. El principio de libertad se reconoció con especial énfasis, y así el preámbulo recogía que el Gobierno Provisional «no se permite oponerle la menor restricción» y que «libre será el fin y absolutamente dueña de sí misma toda asociación». De acuerdo con esto, se estableció un sistema de total libertad para asociarse y de libre constitución de las asociaciones sin supervisión inicial del poder público. Este decreto fue elevado a ley el 20 de junio de 1869<sup>58</sup>, constituyendo, por tanto, la primera Ley de Asociaciones en el derecho español. Se trata de un texto breve, de tan solo siete artículos, en los que se proclamaba el derecho a constituir libremente asociaciones (art. 1º), salvo que se prohibía que tuvieran dependencia o se sometieran a autoridad extranjera (art. 4º). Se establecían reglas concretas de funcionamiento, como las obligaciones de poner en conocimiento de la autoridad sus reglamentos y de publicar las cuentas si recaudaban y distribuían fondos (artículos 2º y 6º). Remitía a la normativa reguladora del derecho de reunión respecto de las reuniones públicas de las asociaciones y a la ley civil respecto de la adquisición y posesión de bienes inmuebles (artículos 3º y 5º). Por último, derogaba cualquier disposición anterior que se opusiera a lo dispuesto en dicha norma (art. 7º).

A pesar de consagrarse la eliminación de todo sistema preventivo, desde el principio se fijaron una serie de límites, posiblemente motivados por la alarma que en el liberalismo burgués había causado el desarrollo del movimiento obrero<sup>59</sup>. El propio Decreto de noviembre de 1868 señalaba en su artículo 2º que los asociados debían poner en conocimiento de la autoridad local el objeto de la asociación y los reglamentos y acuerdos por los que hubiera de regirse. E inmediatamente después la Circular del Ministerio de la Gobernación de 3 de diciembre de 1868 recordaba a los Gobernadores civiles el deber de velar diligentemente para que los derechos de reunión y de asociación fueran respetados, pero también para que «cuiden con no menor diligencia de corregir los abusos que a la sombra de tan sagrados derechos se cometan»<sup>60</sup>.

---

resultar disminuidos por las leyes y que en caso de colisión prevaleciera el derecho constitucionalmente declarado en su amplitud”, cfr. MAESTRO, G., op. cit., pág. 124.

<sup>56</sup> Práxedes Mateo Sagasta-Escolar fue Ministro de la Gobernación en cuatro periodos: 1868-1870; 1871-1872; 1874; 1881.

<sup>57</sup> “Se colmaban así tanto las aspiraciones de los apoyos políticos del nuevo Gobierno –progresistas, unionistas y demócratas– como el compromiso adquirido por el Manifiesto a la Nación del 25 de octubre: ‘Las libertades de reunión y asociación pacíficas (...) han sido asimismo reconocidas como dogmas fundamentales por la revolución’”, cfr. FLAQUER MONTEQUI, R., *El derecho de asociación, reunión y manifestación*, Revista Ayer, núm. 34, 1999, págs. 162 y 163.

<sup>58</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 172, de 21 de junio de 1869.

<sup>59</sup> A pesar de la ausencia de mecanismos preventivos “es evidente la desconfianza y el temor hacia los grupos subversivos y conspirativos o el asociacionismo obrero, incluido el que pudiera ocultarse en las asociaciones de trabajadores orientadas a las actividades culturales”, cfr. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *El derecho de asociación*, op. cit., pág. 50. En este año de 1868, por influencia de activistas italianos, se asentaría el anarquismo en España, vid. CÓRDOBA QUINTANA, P., *La Guardia Civil. Defensa de la Ley y Servicio a España*, Ministerio del Interior-Tirant Humanidades, Valencia, 2016, págs. 363-366.

<sup>60</sup> *Gaceta de Madrid*, de 4 de diciembre de 1868, pág.3. El primer párrafo de la Circular justifica que “el Gobierno Provisional de la Nación, que... se apresuró con gozosa solicitud a cortar todas las ligaduras de la prensa y a levantar el velo cauteloso que tenía sin vida los preciosísimos derechos de reunión y asociación pacíficas, no ha podido ver sin profunda pena el abuso que de todos ellos ha comenzado a hacerse en estos días”.

Tras la celebración de elecciones por sufragio universal, en 1869 comenzó un proceso constituyente en el que el derecho de asociación tendría un destacado protagonismo. La de 6 de junio de 1869 fue la primera Constitución española de clara tendencia democrática, en la que destacó su amplia declaración de derechos<sup>61</sup>. Entre ellos, y por primera vez, declara solemnemente: «*Tampoco podrá ser privado ningún español: del derecho de asociarse para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral pública*» (artículo 17.3)<sup>62</sup>. Se evitaba así imponer restricciones a las asociaciones por razón de los fines, excepto que éstos fueran contrarios a la moral pública. E incluso el artículo 22 impedía a leyes y autoridades dictar «*disposición alguna preventiva*» que se refiera al ejercicio de tales derechos.

Pero los reparos observados sobre el ejercicio del derecho de asociación llevaron a redactar otros preceptos constitucionales. El artículo 19 decía: «*A toda asociación cuyos individuos deliquieren por los medios que la misma les proporcione, podrá imponérsele la pena de disolución. La autoridad gubernativa podrá suspender la asociación que delinca, sometiendo incontinenti a los reos al Juez competente. Toda asociación cuyo objeto o cuyos medios comprometan la seguridad del Estado podrá ser disuelta por una ley*». A su vez, el artículo 31 señalaba, respecto de determinadas garantías, incluida la del artículo 17.3, que «*no podrán suspenderse en toda la Monarquía ni en parte de ella, sino temporalmente y por medio de una ley, cuando así lo exija la seguridad del Estado en circunstancias extraordinarias*». De lo anterior se deduce que la disolución de las asociaciones sólo podía verificarse mediante ley cuando se comprometiera la seguridad del Estado, o por los Tribunales en caso de cometerse un ilícito penal. Sin embargo, la suspensión de las asociaciones en el ejercicio de su actividad podía acordarse por la autoridad gubernativa.

Otras normas vendrían a añadirse al sesgo restrictivo del derecho de asociación, cuyo ejercicio fue matizado por el propio Sagasta en su discurso ante las Cortes de 25 de junio de 1869<sup>63</sup>, en que enérgicamente destacó no tener miedo a la libertad sino a la desobediencia de las leyes, a la falta de respeto a la autoridad, a la anarquía y al absolutismo de la fuerza bruta y la barbarie, y que precisamente por amar la libertad ésta no debía ser víctima de sus extravíos. Así, la Circular del Ministerio de la Gobernación de 25 de septiembre de 1869<sup>64</sup> amplió las

---

<sup>61</sup> Toda la concepción de los derechos individuales quedaba reflejada en el Dictamen de la Comisión nombrada para presentar el proyecto de Constitución. Se decía en dicho documento que “la alta dirección de los negocios, la iniciativa y el carácter de la vida pública no nacerán sola y exclusivamente de las columnas hasta ahora estrechas del periódico o de los labios de un determinado número de hombres políticos, sino que se engendrarán en las entrañas mismas del país, cuya opinión y cuya voluntad, manifestándose por medio de la reunión, de la asociación y de una prensa que deja de ser privilegiada, y ejerciéndose en los anchos campos que la descentralización presenta, será el único norte y el sólo estímulo que decida la marcha de los gobiernos”, cfr. ROJAS SÁNCHEZ, G., op. cit., pág. 136.

<sup>62</sup> En Europa el derecho de asociación ya se había reconocido en la Constitución de Bélgica de 1831 (artículo 20: “Los belgas tienen el derecho de asociarse; este derecho no puede someterse a medida preventiva”) y en la Constitución de Francia de 1848 (artículo 8: Los ciudadanos tienen derecho a asociarse... El ejercicio de estos derechos no tiene otros límites que los derechos y la libertad de los demás y la seguridad pública”). Mucho antes, el Código Civil de Prusia de 1794 permitía la existencia de asociaciones, vid. MASCARENAS, C. (dir.), *Nueva Enciclopedia Jurídica*, T. III, F. Seix, Barcelona, 1978, pág. 65.

<sup>63</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes*, núm. 109, de 25 de junio de 1869, pág. 3074.

<sup>64</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 269, de 26 de septiembre de 1869. La norma se motiva en que: “El Gobierno ha visto con sentimiento colocarse en esa situación punible las reuniones y manifestaciones que ostentan lemas contrarios a la forma de gobierno sancionada por las Cortes Constituyentes, y ha presenciado con dolor que las asociaciones, prestando a sus individuos las fuerzas de su colectividad, les excitan por medios directos e indirectos a la rebelión, niegan la soberanía de las Cortes Constituyentes, inflaman las masas ignorantes con predicaciones subversivas,

causas de suspensión e incidió en un mayor control estatal de las asociaciones al ordenar a los gobernadores y alcaldes: 1º. «A intimar a todas las asociaciones, cualquiera que sea el nombre con que se designen, cuyos asociados no hayan puesto en conocimiento de la Autoridad local su objeto y sus reglamentos y acuerdos por que aquellas hayan de regirse, según dispone el artículo 2º del citado Decreto de 20 de Noviembre de 1868, elevado a ley por las Cortes Generales en 20 de Junio último, a que suspendan inmediatamente sus sesiones hasta que llenen estos requisitos»; 2º. «A reprimir con mano fuerte y por todos los medios que las leyes ponen a su alcance los excesos y atentados que se cometan, aun en aquellas asociaciones constituidas con las condiciones legales».

Los principios constitucionales tuvieron su reflejo en el Código Penal de 1870, que fue en realidad una profunda reforma del de 1848. El Código unificó el tratamiento de las asociaciones ilegales, desapareciendo la distinción entre las sociedades secretas y las demás asociaciones ilícitas. Inmersas las primeras dentro de las segundas, se definen éstas como todas aquellas que por su objeto o circunstancias sean contrarias a la moral pública o tengan por objeto cometer algún delito (art. 198)<sup>65</sup>.

## 2.2. El proyecto de Constitución de 1873

Tras la renuncia al trono de Amadeo I, el 11 de febrero de 1873 el Congreso y el Senado se constituyeron en Asamblea Nacional y proclamaron la I República. Francisco Pi y Margall asumió la Presidencia del Gobierno, que compatibilizó con la cartera de Gobernación, y desde esta posición defendió el Proyecto de Constitución Federal de 1873<sup>66</sup>. El Proyecto pretendía regular los derechos individuales en los mismos términos que lo hacía la Constitución de 1869, es decir, como naturales e inviolables. Reconocía el derecho de asociación en su artículo 25, según el cual: «Nadie impedirá, suspenderá ni disolverá ninguna asociación cuyos estatutos sean conocidos oficialmente y cuyos individuos no contraigan obligaciones clandestinas». La gran novedad residía en la imposibilidad administrativa de suspender el ejercicio del derecho de asociación, sin embargo, esta aportación no tendría ningún efecto por cuanto el Proyecto no llegaría a ver la luz como carta fundamental.

Tras sucesivas intentonas, el 3 de enero de 1874 se produjo el golpe de estado del general Pavía, que puso fin a la República Federal y dio paso a la República Unitaria. Una de las primeras medidas que se adoptaron fue la aprobación del Decreto de 10 de enero de 1874, dirigido a la disolución de las asociaciones obreras y, en particular, la «I Internacional». El preámbulo justificaba la prohibición en la necesidad de eliminar cualquier entidad que «atente contra la propiedad, contra la familia y demás bases sociales»<sup>67</sup>.

---

amenazan con hechos criminales al país y ponen en peligro la seguridad del Estado”. Sería esta Circular, además, el precedente de otras muchas que en años posteriores se dirigirían a los Gobiernos Civiles para estimular u obligar a las asociaciones a cumplir con el requisito de la inscripción registral.

<sup>65</sup> Esta breve tipificación era sin embargo bastante amplia, puesto que “las circunstancias” por las que podría considerarse ilícita una asociación no se especificaban en absoluto, y, además se las refería a un concepto de por sí vago como el de “moral pública”, vid. ROJAS SÁNCHEZ, G., op. cit., pág. 146.

<sup>66</sup> El texto completo de este proyecto constitucional puede consultarse en: [http://www.congreso.es/docu/constituciones/1869/cons1873\\_cd.pdf](http://www.congreso.es/docu/constituciones/1869/cons1873_cd.pdf). Último acceso 26.4.2017.

<sup>67</sup> Artículo 1º del Decreto de 10 de enero de 1874: “Quedan disueltas desde la publicación de este Decreto todas las reuniones y sociedades políticas en las que de palabra y obra se conspire contra la seguridad pública, contra los altos

### 2.3. La Constitución de 1876

El 29 de diciembre de 1874 el general Martínez Campos se pronunció en Sagunto a favor de la restauración de la monarquía en la persona de don Alfonso de Borbón. El 31 de diciembre se formó el llamado «Ministerio-Regencia» presidido por Cánovas del Castillo, que iniciaba la restauración de la monarquía borbónica.

En un primer momento los derechos políticos fueron materia de preferente atención del Gobierno. El Ministerio de la Gobernación dictó dos circulares en febrero de 1875, relativas, la primera, al mantenimiento del orden público<sup>68</sup>, y la segunda a las reuniones públicas y asociaciones<sup>69</sup>. Las asociaciones con fines políticos quedaban prohibidas, por lo que se ordenó a la autoridad gubernativa no consentir la continuación de las existentes ni la constitución de otras nuevas (regla 4ª). Para las asociaciones benéficas, científicas, literarias y recreativas se estableció el régimen de autorización previa del gobernador o autoridad local, así como que *«las autoridades procederán a suspender esas asociaciones desde el momento en que tengan noticias fundadas de que su verdadero carácter es el de círculos políticos, y darán cuenta al Ministerio de la Gobernación para que este resuelva lo que estime oportuno, bien sobre su continuación o bien sobre su disolución»* (regla 5ª).

La legitimidad del nuevo régimen monárquico se aseguró mediante las primeras elecciones de 20 de enero de 1876 y la Constitución de 30 de junio de 1876<sup>70</sup>. Su declaración de derechos individuales era de menor amplitud que en 1869 y, además, dejaron de ser naturales e ilegislables para pasar a ser considerados como derechos otorgados y regulados por el Estado. En ello influyeron las experiencias previas, tal y como explicita el propio preámbulo de la Constitución al decir: *«... las sociedades modernas, aleccionadas en la triste experiencia de muchas revoluciones, han encontrado solución a tan pavoroso problema, reconociendo la existencia de derechos naturales, que no son, sin embargo, absolutos, y negando aquél carácter a los derechos políticos, que el Estado, como institución social necesaria y permanente, otorga, limita o modifica según el diverso desarrollo que en cada momento histórico alcanzan las naciones. Presentes, muy presentes ha tenido el Gobierno al aceptar como suyo el adjunto proyecto constitucional la situación de España y el desgraciado ensayo que de las libertades absolutas e incondicionales se ha hecho en los últimos tiempos. A esta causa obedecen principalmente las reformas que en el título I se proponen a la sabiduría de las Cortes»*<sup>71</sup>. Por tanto, *«de los fantasiosos caracteres de ilegislabilidad y*

---

y sagrados intereses de la Patria, contra la integridad del territorio español y contra el poder constituido» (*Gaceta de Madrid*, núm. 11, de 11 de enero de 1874, Tomo I, pág. 85).

<sup>68</sup> Circular del Ministerio de la Gobernación a los Gobernadores civiles de las provincias, estableciendo los principios y reglas a que han de atemperar su conducta para la conservación del orden público, de 3 de febrero de 1875 (*Gaceta de Madrid*, núm. 35, de 4 de febrero de 1875, Tomo I, pág. 303).

<sup>69</sup> Circular del Ministerio de la Gobernación a los Gobernadores civiles de las provincias, fijando las reglas a que deben ajustar su conducta en punto a reuniones y asociaciones públicas, de 7 de febrero de 1875 (*Gaceta de Madrid*, núm. 39, de 8 de febrero de 1875, pág. 340).

<sup>70</sup> “Es una Constitución completa y ordenada; pero, además, mediante una redacción frecuentemente ambigua, mediante silencios calculados, mediante remisiones reiteradas a leyes ordinarias para regular determinadas materias, era una Constitución elástica que permitía gobernar a distintos partidos y realizar políticas diferentes”, cfr. TOMÁS VILLARROYA, J., op. cit., pág. 106.

<sup>71</sup> Proyecto de Constitución de la Monarquía española. *Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*. Apéndice al núm. 28, de 27 de marzo de 1876, pág. 2.

*supraconstitucionalidad de los derechos de 1869, se había pasado a los pragmáticos criterios de otorgamiento y reglamentación de los mismos por la autoridad»<sup>72</sup>.*

La Constitución, cuyo Título I «De los españoles y sus derechos» comprende los artículos 1 a 17, reconoce el derecho de asociación en su artículo 13: «*Todo español tiene derecho a asociarse para los fines de la vida humana*». Sin embargo, de esta redacción ya resulta un primer límite al derecho, al haber desaparecido la palabra «*todos*» en referencia a los fines, a diferencia de la Constitución de 1869. Un segundo límite se encontraba en el siguiente artículo 14, que remitía a las leyes para regular el ejercicio de los derechos pero «*sin menoscabo de los derechos de la Nación, ni los atributos esenciales del Poder público*». De esta forma, se abandonaba la prohibición constitucional de 1869 de establecer por ley disposiciones preventivas, en un intento ahora de los poderes públicos de reservarse un amplio margen de actuación en el control de los derechos fundamentales. Y una tercera restricción se plasma en el artículo 17, al permitir al Gobierno, en caso grave y urgente, y no estando reunidas las Cortes, acordar la suspensión de derechos, entre ellos el de asociación.

Un paso más se dio con la redacción del proyecto de Código Penal de 1882, redactado por Alonso Martínez, en que se contempló de forma especialmente amplia la definición de asociaciones ilícitas (artículo 201.1 y 3). Se consideraron como tales las asociaciones que «*por sus objetos y circunstancias sean contrarias a la moral cristiana, o tengan por objeto combatir las bases fundamentales del orden social*» y aquellas «*cuyos individuos se impongan con juramento o sin él, la obligación de ocultar a la autoridad el objeto de sus reuniones o su organización interior*». A este proyecto le precedió el del Bugallal de 1880 y le sucedió el de Silvela de 1884, ambos igualmente de signo conservador. Aunque ninguno de los tres llegaría a entrar en vigor, su mera elaboración demuestra el clima de sospecha y desconfianza que pesaba sobre las asociaciones.

En este contexto se llegó a la redacción del definitivo proyecto de ley de asociaciones en España.

#### **2.4. La Ley de Asociaciones de 1887**

Como precedentes legislativos cabe reseñar el ya citado proyecto de Ley de Sociedades Públicas de 1866 y el más reciente proyecto de Ley de Asociaciones de 1881<sup>73</sup>. Venancio González, ministro de Gobernación en el primer gabinete sagastino de la Restauración, envía al Congreso, el 17 de noviembre de 1881, un proyecto de ley de asociaciones que no alcanza la fase de dictamen, calificando en su preámbulo a éstas como «*unos de los elementos de progreso y mejora social que más vigorosamente influyen en la vida del Estado*», en tanto que en su artículo 1 reconocía que tal derecho «*puede ejercerse libremente por todos*» siempre que se presenten en los respectivos gobiernos civiles los correspondientes estatutos y se notifique con antelación la convocatoria de sus reuniones<sup>74</sup>. Según VELLOSO la gestión del proyecto de

---

<sup>72</sup> Cfr. ROJAS SÁNCHEZ, G., op. cit., pág. 202.

<sup>73</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes, Congreso de los Diputados*, Apéndice Segundo al núm. 49, de 17 de noviembre de 1881.

<sup>74</sup> Vid. FLAQUER MONTEQUI, R., op. cit., págs. 168 y 169.

1881 presentó «*muchas dificultades para los partidos turnantes en el Poder. Por una parte las asociaciones obreras de carácter revolucionario que se habían visto forzadas a pasar a la clandestinidad a raíz del decreto de 1875 habían radicalizado sus posiciones, empleando algunas de ellas métodos terroristas de lucha, paralizando al Gobierno para llevar a cabo cualquier otro intento que no fuese el meramente represivo de las asociaciones; por otra parte existía una gran dificultad para conciliar los puntos de vista de los diputados en torno al tema*»<sup>75</sup>.

Será el 12 de julio de 1886 cuando el ministro de la Gobernación Venancio González, al igual que ya hiciera en 1881, presentara a las Cortes un nuevo proyecto de ley de asociaciones<sup>76</sup>. El proyecto respondía a la habilitación legal del artículo 14 de la Constitución, por lo que establecía la regulación del derecho de asociación pero sin tratar de establecer ninguna traba a su ejercicio, según indicaba el preámbulo. En éste también se puede leer esta solemne declaración: «*Nacidas las asociaciones de la iniciativa particular, formadas por la libre y espontánea voluntad de los ciudadanos, organizadas conforme a sus propios acuerdos, sin moldes previamente impuestos, persiguen sus fines con el entusiasmo de quien solo obedece a su vocación al aceptarlos, y encuentra en la unión de todas las fuerzas consagradas a un interés o al logro de una aspiración común elementos poderosos...*».

La Comisión del Congreso emitió su Dictamen el 24 de febrero de 1887, sin introducir modificaciones sustanciales<sup>77</sup>, y los debates se extendieron desde el 1 al 16 de marzo de 1887. Tras formularse un voto particular sobre las asociaciones extranjeras, que después fue retirado por su proponente, el 4 de marzo tomó la palabra el Sr. Fernández Villaverde para criticar que no se hubiera presentado una verdadera ley positiva de contenido material: «*no se define en él la asociación; no se clasifica por sus fines; no se determinan las ilegales y las ilícitas; no se establecen las condiciones y garantías de la propiedad corporativa; no se fijan la extensión y caracteres con que ha de admitirse o concederse, según la teoría de que se parta, la personalidad civil; no se establecen los derechos de la asociación en sus varias formas, las atribuciones de la Administración frente a cada una de ellas, nada en suma de lo que constituye la materia*»<sup>78</sup>. En el mismo sentido, el Sr. Hernández Iglesias diría en el Senado: «*esta ley debiera empezar por definir las asociaciones; por determinar cuándo y cómo la asociación adquiere el concepto de personalidad jurídica o ente moral; por determinar todos los derechos que son propios de esa creación jurídica; por declarar si tiene o no los demás derechos de los individuos; por añadir con qué condiciones y requisitos puede ser privada de esos derechos; y por último, y es una cosa esencialmente necesaria bajo un punto de vista práctico, por hacer la debida distinción entre asociaciones de una y otra índole*»<sup>79</sup>. Estas críticas, en cualquier caso, no merecieron mayor discusión porque el propio Ministro de la Gobernación admitió que la ley de asociaciones que se presentaba era una ley adjetiva, de policía y procedimiento.

---

<sup>75</sup> Cfr. VELLOSO JIMÉNEZ, L., op. cit., pág. 332.

<sup>76</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes, Congreso de los Diputados*, Apéndice Tercero al núm. 51, de 12 de julio de 1886.

<sup>77</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes, Congreso de los Diputados*, Apéndice al núm. 30, de 24 de febrero de 1887.

<sup>78</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes, Congreso de los Diputados*, núm. 37, de 4 de marzo de 1887, pág. 936.

<sup>79</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes, Senado*, núm. 70, de 16 de abril de 1887, pág. 1498.

A pesar de su extensa intervención, el Sr. Fernández Villaverde no se dedicó tanto a cuestionar la naturaleza de la ley como a lanzar el debate sobre el sistema preventivo o represivo, posicionándose a favor del primero al decir que «*el sistema preventivo no puede abandonarse en absoluto. Puede restringirse, puede atemperarse a las condiciones y a los fines, pero sería una imprudencia abandonarlo por completo*»<sup>80</sup>. El Sr. Mellado, miembro de la Comisión, le respondió en la misma sesión que la ley era necesaria y que, en efecto, era «*una ley adjetiva de procedimiento, como lo es la de policía de imprenta y la de reuniones*», defendiendo la desaparición de la autorización previa necesaria para la constitución de las asociaciones, bastando poner en conocimiento de la autoridad su objeto a través de la presentación de los estatutos, con ocho días de antelación a dicha constitución. Sobre esto, el Sr. Garijo Lara, presidente de la Comisión, afirmó el 7 de marzo que la obligación de presentar los estatutos estaba en armonía con el derecho natural de asociación y los deberes del Estado de precaverse de toda alteración del orden público, añadiendo que este deber nada tenía de preventivo pues con ello no se aplazaba la constitución de la asociación más que durante un tiempo muy corto, el necesario para que el gobernador pudiera leer los estatutos y reglamentos<sup>81</sup>.

Más adelante se reprochó que la ley no definiera la asociación ilícita, y el Presidente de la Comisión volvió a recordar que, por tratarse de una ley puramente reglamentaria, no podía contener este concepto, remitiendo al Código Penal, y señaló que con esta ley el Gobierno no pretendía otra cosa que saber cuándo se constituye la asociación, cómo se llama, con qué recursos cuenta y tener vigilancia constante en tanto que garantía para que jamás se sobrepasen los límites de la moral y el orden público<sup>82</sup>.

Teniendo muy presente la «Internacional» prosiguieron los debates sobre la conveniencia de que la ley definiera las asociaciones ilícitas y a su amparo la autoridad gubernativa pudiera impedir su constitución. El Sr. Moret, ministro de Estado, se opuso afirmando que, de aceptarse esta enmienda, ahí se acabaría la tramitación de la ley, con la consiguiente retirada del Dictamen. Tal enmienda se rechazó el 10 de marzo<sup>83</sup>, y por tanto quedaron intactos los controvertidos párrafos segundo y tercero del artículo 6º, que decían: «*Cuando de los documentos presentados en cumplimiento del mismo art. 4º aparezca que la Asociación deba reputarse ilícita, con arreglo a las prescripciones del Código penal, el Gobernador remitirá inmediatamente copia certificada de aquellos documentos al Tribunal o Juzgado de instrucción competente... Podrá la Asociación constituirse o reanudar sus funciones, si dentro de los veinte días siguientes a la notificación del acuerdo a que se refiere el párrafo anterior no se confirma por la Autoridad judicial la suspensión gubernativa*».

El Gobierno liberal descartó el sistema preventivo por ver en él cierto riesgo de arbitrariedad administrativa al momento de interpretar un eventual concepto de asociación ilícita. El grupo conservador en la oposición, en cambio, pidió de forma reiterada este concepto legal y el consiguiente establecimiento de la autorización previa, al menos para las

---

<sup>80</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes, Congreso de los Diputados*, núm. 37, de 4 de marzo de 1887, pág. 942.

<sup>81</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes, Congreso de los Diputados*, núm. 39, de 7 de marzo de 1887, págs. 999 y 1000.

<sup>82</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes, Congreso de los Diputados*, núm. 42, de 10 de marzo de 1887, pág. 1071.

<sup>83</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes, Congreso de los Diputados*, núm. 42, de 10 de marzo de 1887, pág. 1091.

asociaciones políticas. Propuso, no obstante, que fuera acompañada de un esquema de garantías, y que ante la negativa del Gobernador Civil se pudiera recurrir en alzada ante el Ministro de la Gobernación, y que frente a las reales órdenes dictadas por éste se pudiera formular recurso contencioso-administrativo ante el Consejo de Estado. El Gobierno, por el contrario, se mantuvo firme en remitir la posible ilicitud de las asociaciones a la consideración exclusiva de los Tribunales en aplicación del Código Penal. La oposición, incluso, cuestionó la idoneidad del Poder Judicial a estos efectos, y también que se le concediera el breve plazo de veinte días para proceder al juicio de licitud de fines de las asociaciones. El Sr. Fernández Villaverde afirmó en el Congreso: «*la mera represión judicial adolece para la defensa del Estado de dos grandes defectos: de la solemnidad, y por tanto de la lentitud del procedimiento, y de que exige la prueba plena que tan difícil es de encontrar cuando la responsabilidad individual se escuda y refugia detrás de la acción colectiva*»<sup>84</sup>. Igualmente, el Sr. Vizconde de Campo-Grande rechazó «*que se deba poner una limitación fatal a los tribunales para que decidan, en una cosa tan compleja como son los procesos formados a una asociación, que deben terminarla en veinte días, o de lo contrario puede la asociación otra vez entregarse a sus delincuencias, tan solo porque el tribunal no haya tenido tiempo de formar su juicio con arreglo a conciencia*»<sup>85</sup>. Pero ninguna de estas propuestas prosperaría.

El Congreso, finalmente, aprobó el proyecto el 17 de marzo<sup>86</sup> y lo remitió al Senado. La Comisión en el Senado emitió su dictamen el 6 de abril, introduciendo mínimas modificaciones, y los muy interesantes debates se prolongaron durante once sesiones entre el 11 y el 22 de abril. Con la aceptación de algunas enmiendas de la oposición, el Senado aprobó el proyecto el 25 de abril<sup>87</sup>.

La Comisión Mixta encargada de conciliar las opiniones de ambas Cámaras emitió su dictamen el 20 de mayo y, por último, el proyecto de ley quedó aprobado el 21 de mayo de 1887<sup>88</sup>. La definitiva Ley regulando el ejercicio del derecho de asociación, aprobado durante la minoría de edad del rey Alfonso XIII, se sancionó por la reina regente María Cristina el 30 de junio de 1887, se refrendó por el ministro de la Gobernación Fernando de León y Castillo, y se publicó en la *Gaceta de Madrid* núm. 193, de 12 de julio de 1887<sup>89</sup>.

La Ley consta de 19 artículos y de un artículo adicional, y aunque no presenta ninguna estructura, se pueden establecer los siguientes contenidos: a) delimita el ámbito de aplicación, especialmente amplio; b) regula con detalle el proceso de constitución de las asociaciones; c)

---

<sup>84</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes, Congreso de los Diputados*, núm. 37, de 4 de marzo de 1887, pág. 942.

<sup>85</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes, Congreso de los Diputados*, núm. 45, de 14 de marzo de 1887, pág. 1166.

<sup>86</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes, Congreso de los Diputados*, Apéndice Octavo al núm. 48, de 17 de marzo de 1887.

<sup>87</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes, Senado*, Apéndice Segundo al núm. 77, de 25 de abril de 1887.

<sup>88</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes, Congreso de los Diputados*, núm. 95, de 21 de mayo de 1887, págs. 2739-2741.

<sup>89</sup> A diferencia del proyecto de ley de 1866, que no llegó a aprobarse por la caída de la monarquía isabelina en 1868, la tramitación del proyecto de ley de 1886 se vio favorecida por un periodo de estabilidad institucional. A decir de Montero: “El gobierno de los liberales consolidó el régimen, no sólo implícitamente, por la mera ocupación del espacio alternativo, sino por el contenido legislativo que desplegó en uno de los pocos tiempos de estabilidad política de la Restauración: el ‘Parlamento largo’, así llamado, comparativamente, por su duración, pues prácticamente agotó el tiempo constitucionalmente previsto para una legislatura. En esos cinco años Sagasta desarrolló contenidos jurídicos e institucionales, previstos en la Constitución de 1876, herencia insoslayable de la de 1869: el sufragio universal, la Ley del Jurado y la Ley de Asociaciones”, cfr. MONTERO, F., *Historia de España*, vol. 10, Espasa Calpe, Madrid, 1999, pág. 74.



crea el registro de asociaciones; d) establece medidas de intervención gubernativa de distinto alcance; e) determina las garantías jurisdiccionales del derecho; y f) ofrece a las asociaciones existentes un plazo de adaptación a las nuevas normas. Además, deroga todas las disposiciones anteriores<sup>90</sup>.

Los artículos 1º y 2º reconocían el libre ejercicio del derecho de asociación y delimitaban el ámbito de aplicación, que alcanza a las asociaciones de fines religiosos, políticos, científicos, artísticos, benéficos y de recreo o cualesquiera otros lícitos, que no comprendieran el lucro o la ganancia, y a los gremios, sociedades de socorros mutuos, de previsión y patronato, y cooperativas de producción, crédito o consumo. Excluía a las asociaciones de la religión católica, las sociedades civiles y mercantiles, y los institutos y corporaciones regidos por una ley. Los artículos 4º, 5º y 6º se referían al sistema de creación de las asociaciones, cuyos fundadores debían remitir al Gobernador de la provincia dos ejemplares de los estatutos, reglamentos, contratos o acuerdos, con ocho días de antelación a la constitución, siéndoles devuelto un ejemplar sellado por el Gobierno civil, o bien, en caso de inadmisión de la documentación, podía surtir los mismos efectos acta notarial donde constara la negativa. Transcurridos ocho días la asociación podía constituirse, entregando copia autorizada del acta fundacional al Gobierno civil en el plazo de cinco días. No obstante, si los estatutos y demás documentos no se encontraban conformes a la Ley, se les devolvían a la asociación para su rectificación, y si de los mismos se deducía ilicitud penal, se remitían al órgano judicial competente, que disponía de un plazo de veinte días para levantar la suspensión. El mismo procedimiento había de seguirse cuando la asociación adoptara acuerdos de modificación de los estatutos. El artículo 3º reputaba ilícitas a aquellas asociaciones que se constituyesen o modificasen sin cumplir los requisitos anteriores. A través de los artículos 7º y 8º se estableció, por primera vez en España, el registro de asociaciones, dependiente del Gobierno civil, competente para inscribir todas las domiciliadas en la provincia y verificar el depósito de los referidos estatutos, reglamentos, contratos y acuerdos, y con facultades de certificación sobre la existencia legal de las asociaciones. El artículo 9º disponía la obligación de comunicar a la autoridad, con veinticuatro horas de antelación, el día y lugar de celebración de las reuniones generales ordinarias, mientras que el resto quedaban sometidas a la legislación sobre reuniones públicas. Los artículos 10 a 12 recogían distintas medidas de control, en concreto, la autoridad gubernativa podía, en cualquier momento, acceder al domicilio de las asociaciones, y a los locales donde celebraran reuniones, así como suspenderlas; podía acordar la suspensión de las asociaciones si entendía que sus acuerdos eran ilícitos; podía acceder al libro de socios, y estaba facultada para imponer sanciones pecuniarias en caso de incumplimiento a la Ley. Estos mismos preceptos imponían a las asociaciones obligaciones formales, consistentes en la llevanza de un libro de socios (nombre, apellidos, profesión y domicilio), que en todo caso debía expresar la identidad de quienes ejercieran cargos de administración, gobierno o representación, de libros de contabilidad

---

<sup>90</sup> A modo de valoración general de la Ley de 1887, Pelayo Olmedo afirma: “Más que una norma programática se trataba de una norma preventiva que intentaba anticiparse a situaciones conflictivas, como la posible constitución de asociaciones contrarias al orden público de la época. Pese a todo, la Ley supuso un periodo de apertura para numerosas asociaciones. Como ha dicho la doctrina, aunque el control administrativo sobre ellas fuera cuantitativamente mayor y más refinado que en épocas anteriores, lo beneficioso de esta norma es que estaba jurídicamente delimitado y, de este modo, se aseguraba una intervención estatal más acorde con el principio de legalidad”, cfr. PELAYO OLMEDO, J.D., *Las comunidades ideológicas y religiosas, la personalidad jurídica y la actividad registral*, Ministerio de Justicia, 2007, pág. 39.

expresivos del origen de los recursos económicos y la inversión de éstos, y de cuentas de ingresos y gastos para aquellas que recaudaran fondos con destino al socorro de los socios, la beneficencia, la instrucción u otros análogos. Los artículos 3º y 14 preveían las facultades administrativas y judiciales de suspensión de las asociaciones. Los artículos 15 a 18 establecían que sólo la autoridad judicial podía decretar la disolución de las asociaciones, que las correspondientes sentencias se comunicarían al Gobernador civil, que se aplicarían en caso de disolución las leyes civiles en cuanto a la propiedad colectiva y que, en general, no podía crearse ninguna nueva asociación con el nombre de aquella que haya quedado disuelta por sentencia firme. El artículo 13 ampliaba los plazos de que disponía la autoridad gubernativa para las comunicaciones a la judicial en función de la distancia entre los domicilios de la asociación y del tribunal competente para instruir las diligencias, y el artículo 19 contenía la derogación de todas las disposiciones que se opusieran a la Ley. Por último, el artículo adicional preveía un plazo de cuarenta días para la adaptación de las asociaciones existentes a los nuevos requerimientos legales.

Es cierto, como apuntaban algunos parlamentarios de la época, que se echa de menos una regulación sustantiva o material más completa, que ofreciera un concepto de asociación, el número mínimo de miembros de debían componerla, sus órganos de gobierno y administración, los derechos y deberes de los asociados, o el régimen de adquisición de la personalidad jurídica y de la responsabilidad de la entidad, entre otros aspectos. Pero entendemos excesiva la afirmación de que no era una verdadera ley de desarrollo del artículo 13 de la Constitución pues, al margen de su contenido procedimental, sí que ofrecía para las asociaciones reglas, algunas muy precisas, sobre su constitución, inscripción, denominación, fines, socios, administración, reuniones, contabilidad o disolución.

La Ley de 1887 estuvo vigente durante más de tres cuartos de siglo, en dos periodos claramente diferenciados: a) hasta 1941 con vigencia directa; y b) a partir de esta fecha hasta 1964 en aquello que no fuera contraria al Decreto de 25 de enero de 1941. OLÍAS DE LIMA entiende que la explicación de este hecho está en las características de la propia ley, que, como se ha dicho, «no es una ley dogmática ni de principios», sino más bien «una ley adjetiva o de procedimiento, determinando los cauces que debe seguir la autoridad para disciplinar las asociaciones y los cauces que deben seguir éstas para su constitución y desenvolvimiento»<sup>91</sup>.

## **2.5. Normativa posterior a la Ley de 1887**

Una vez tratado con cierto detalle la aparición y configuración del derecho de asociación, haremos ahora un fugaz recorrido por la evolución del derecho a través de los más destacados hitos normativos, para llegar así a la situación previa a la Constitución de 1978.

La notas características del periodo comprendido entre 1887 y 1923 fueron, por un lado, el dictado de normas reglamentarias, normalmente dirigidas desde el Ministerio de la Gobernación a los Gobiernos civiles para reprimir las contravenciones que pudieran producirse en uso del derecho de asociación y, por otro, la proliferación de regímenes asociativos

---

<sup>91</sup> Cfr. OLÍAS DE LIMA GETE, B., op. cit., pág. 45.

especiales. Sobre lo primero, es especialmente significativa la Circular del Ministerio de la Gobernación de 6 de abril de 1892<sup>92</sup>, dirigida a la suspensión de las asociaciones, en particular, las obreras. También es expresiva una Circular de 1903 dirigida a los Gobernadores, según la cual «*quiere el Gobierno con voluntad muy decidida, respetar y proteger el ejercicio pleno de los derechos políticos... con igual ahínco necesita reprimir las transgresiones, ora punibles, ora abusivas, y procurar la rectificación perseverante de las inveteradas prácticas de laxitud*»<sup>93</sup>. Sobre lo segundo, VELLOSO advierte una curiosa línea de evolución de las asociaciones, cuya diversificación desde 1868, dando lugar a regulaciones propias y diferenciadas, converge en el derecho común general de las asociaciones de la Ley de 1887 para, justo después de su entrada en vigor, desgajarse de este tronco común leyes específicas sobre determinadas asociaciones que vienen a formar el derecho especial de asociación<sup>94</sup>.

A lo anterior habría que añadir los dos intentos por aprobar una nueva legislación general sobre asociaciones en 1906 y 1911, que sólo quedaron en la redacción de sendos proyectos de ley<sup>95</sup>. Y también la aprobación del importante Decreto de 10 de marzo de 1923, dictando reglas acerca del derecho de Asociación que reconoce al ciudadano el art. 13 de la Constitución española, que constituyó la primera norma reglamentaria de desarrollo directo de la Ley de 1887<sup>96</sup>. El decreto vino a disciplinar las obligaciones formales de las asociaciones constituidas, que básicamente se verificaban a través del Registro, pero también se aprovechó para intensificar las facultades administrativas de control e inspección de la actividad asociativa<sup>97</sup>.

---

<sup>92</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 116, de 25 de abril de 1892, Tomo II, pág. 257. En el preámbulo se dice: “No existe en nuestro país, públicamente constituida, Asociación alguna que por su título, o por los fines de su fundación, pueda ser considerada de carácter anarquista, ni por ilícita fuera consentida, puesto que las Asociaciones de esta naturaleza tienen el concepto legal de contrarias a la moral pública, según declaración del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia de 28 de Enero de 1884. Las Sociedades de tal índole hállanse, por tanto, de lleno comprendidas, por prescripción expresa de la ley, en el art. 198 del Código penal. A esta sanción penal tratan, sin embargo, de sustraerse los elementos anárquicos de España, extraños algunos a las luchas de la política, y cuidadosos otros de buscar apariencias de existencia legal, mezclándose con agrupaciones que viven al amparo del derecho común. Organizados en esfera que no le es propia, estos factores de destrucción se mueven y agitan invocando el mejoramiento de las clases obreras, propósito en ellas sólo aparente para burlar la acción de la Autoridad y la severidad de las disposiciones vigentes”.

<sup>93</sup> Cfr. ROJAS SÁNCHEZ, G., op. cit., pág. 246.

<sup>94</sup> La autora, y ya antes LLUÍS, citando ambos a IRANZO, también destaca que la proliferación de asociaciones especiales llegó a triplicar en número a las asociaciones generales durante el primer tercio del siglo XX, de acuerdo con la siguiente relación: “*Asociaciones regidas por la Ley General* (de caza y pesca, 8; políticas, 86; culturales, 163; caritativas, 2.117), total 2.374; *Asociaciones sometidas a regímenes especiales* (agrícolas, sindicatos, cooperativas, de crédito, montepíos), total 9.606”, cfr. VELLOSO JIMÉNEZ, L., op. cit., págs. 315 y 336.

<sup>95</sup> Estos proyectos normativos en *Diario de las Sesiones de Cortes, Congreso de los Diputados*, Apéndice 2º al núm. 110, de 25 de octubre de 1906, y Apéndice 1º al núm. 29, de 8 de mayo de 1911, respectivamente. Sí se aprobaron, en cambio, la Ley de 22 de marzo de 1906 (Ley de Jurisdicciones) (*Gaceta de Madrid*, núm. 114, de 24 de abril de 1906, pág. 317), y la Ley de 27 de diciembre de 1910 (“Ley del Candado”) (*Gaceta de Madrid*, núm. 302, de 28 de diciembre de 1910, pág. 718), que afectaron a las asociaciones en cuanto a la suspensión y disolución judicial de las mismas, y en cuanto a la prohibición de nuevas asociaciones religiosas que no contaran con la autorización del Ministerio de Gracia y Justicia, respectivamente.

<sup>96</sup> *Gaceta de Madrid*, de 11 de marzo de 1923.

<sup>97</sup> Una muestra de ello viene constituida por los artículos 7º y 9º. Art. 7º: “Dentro de cada mes deberán las Asociaciones remitir a los Gobiernos civiles de las provincias respectivas una relación nominal de las altas y bajas de socios que hubieran sido registradas hasta el día 1º, y el estado que en dicha fecha arroje el libro general de ingresos y gastos de la Asociación, así como la situación de los fondos de la misma y el nombre de las entidades o personas en quienes dichos fondos estén depositados”; Art. 9º: “Siempre que lo acuerde el Gobernador civil de la provincia podrán practicarse por los Delegados o Agentes de la autoridad visitas de inspección en los domicilios sociales de las Asociaciones, cuyos representantes legales deberán exhibir los libros-registros, los de contabilidad, de actas, justificantes y demás documentación social, y podrá asimismo la Autoridad practicar las comprobaciones que estime conducentes para asegurarse de que los fondos sociales se les da la aplicación que resulte de la contabilidad”.

El directorio militar de Primo de Rivera iniciado en septiembre de 1923 determinó la suspensión de la Constitución de 1876 y con ella la anulación de sus instituciones políticas y el deterioro de los derechos y libertades<sup>98</sup>. A partir del golpe de Estado, la vida de las asociaciones va a depender totalmente de la benevolencia del dictador<sup>99</sup>. Así, el lado pragmático de su política le llevó a respetar de hecho algunas de ellas, bien porque aceptasen una cierta colaboración, caso de la UGT que adquiere en esa época una inusitada expansión, bien por el prestigio de que gozaban, caso del Ateneo Madrileño<sup>100</sup>.

Con la llegada de la II República, la Constitución de 9 de diciembre de 1931 reconoció los derechos de asociación y sindicación libres para los distintos fines de la vida humana, conforme a las leyes del Estado, y determinó la obligación de que sindicatos y asociaciones se inscribieran en el registro público correspondiente. Pero el derecho de asociación no estuvo exento de importantes restricciones.

De acuerdo con el artículo 42 de la Constitución el derecho de asociación podía ser suspendido por decreto del Gobierno «*cuando así lo exija la seguridad del Estado, en casos de notoria e inminente gravedad*». Ya antes, la Ley de 21 de octubre de 1931, de defensa de la República, facultaba al Ministro de la Gobernación para intervenir la contabilidad e investigar el origen y distribución de los fondos de cualquier asociación, y para clausurar los centros y asociaciones que incitaran a la realización de los actos comprendidos en el artículo 1º, por ejemplo, «*la difusión de noticias que puedan quebrantar el crédito o perturbar la paz o el orden público*», «*toda acción o expresión que redunde en menosprecio de las instituciones u organismos del Estado*», «*la apología del régimen monárquico*» o «*las huelgas no anunciadas con ocho días de anticipación*»<sup>101</sup>. Posteriormente, el Decreto del Ministerio de la Gobernación de 29 de agosto de 1934 prohibió a las personas menores de 23 años pertenecer a asociaciones políticas, excepto que contaran con el consentimiento de los padres o tutores<sup>102</sup>. Y el Decreto del Ministerio de la Guerra de 1 de agosto de 1935 dispuso que «*el personal obrero, tanto de plantilla como eventual, de las fábricas y establecimientos militares, no podrá formar parte de Asociaciones de carácter político, social o sindical*»<sup>103</sup>.

Durante la guerra civil, el Decreto de 13 de septiembre de 1936 declaró fuera de la Ley «*todos los partidos y agrupaciones políticas o sociales que, desde la convocatoria de las elecciones celebradas en fecha 16 de febrero de 1936 han integrado el llamado Frente Popular, así como cuantas organizaciones han tomado parte en la oposición hecha a las fuerzas que*

---

<sup>98</sup> "... a pesar de que el ejercicio de los derechos ciudadanos entra en un largo paréntesis de inactividad, aún se pueden encontrar restos normativos acerca de las libertades... Citemos como base el RD de 7 de noviembre de 1923 transfiriendo al Director General de Seguridad `cuando afecta a las asociaciones sometidas a la Ley de 30 de junio de 1887 y demás disposiciones vigentes', y ya en las postrimerías del periodo dictatorial, con objeto de sofocar definitivamente cualquier rescoldo asociacionista, la RO de 9 de febrero de 1929 por la que debería ser clausurada cualquier asociación del tipo que fuese si es que en ella tuviesen lugar reuniones de carácter político donde se criticara a las autoridades del país y a su correspondiente acción de gobierno", cfr. FLAQUER MONTEQUI, R., op. cit., pág. 174.

<sup>99</sup> Vid. VELLOSO JIMÉNEZ, L., op. cit., pág. 345.

<sup>100</sup> Vid. OLÍAS DE LIMA GETE, B., op. cit., pág. 81.

<sup>101</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 295, de 22 de octubre de 1931, págs. 420 y 421.

<sup>102</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 243, de 31 de agosto de 1934, págs. 1893 y 1894.

<sup>103</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 214, de 2 de agosto de 1935, págs. 1102 y 1103.

cooperan al movimiento nacional»<sup>104</sup>, mientras que el Decreto de unificación de 19 de abril de 1937 operó la prohibición de los partidos políticos y sindicatos no integrados en la Falange<sup>105</sup>.

Tras la contienda, la dictadura del general Franco abrió un periodo no sólo de ausencia sino de persecución de los derechos individuales y colectivos, incluida la libertad de asociación, que se plasmó de forma temprana en el Decreto de 25 de enero de 1941<sup>106</sup>. El decreto presentaba dos características básicas: a) regulaba el régimen de las asociaciones de forma provisional; y b) prohibía la creación de nuevas asociaciones sin la autorización previa del Ministerio de la Gobernación. El decreto, que supuso un fuerte retroceso para el derecho de asociación, se justificó en la necesidad de aclarar textos legales que emanaban de preceptos constitucionales ya abolidos. Se refería, en particular, a la Ley de 1887, y aunque formalmente se presentaba como un desarrollo reglamentario, en realidad venía a subvertir el régimen que quedó establecido a finales del siglo XIX<sup>107</sup>. El decreto, además, preveía un radical régimen sancionador en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos para la constitución de las asociaciones. Para las nuevas se contemplaba la sanción civil consistente en la falta de adquisición de la personalidad jurídica, sin perjuicio de también poderse imponer sanciones gubernativas sobre los bienes de la entidad o sobre los propios socios. Para las ya existentes, se declaraba su directa disolución si no se adaptaban al decreto en el plazo de un mes desde su publicación, con la consiguiente cancelación de todos los asientos en el Registro. De hecho, para las asociaciones existentes las disposiciones eran más severas, pues además de estatutos, reglamentos y lista de cargos, debían presentar lista de asociados, inventario de bienes, último balance aprobado y cuantos otros documentos estimara necesarios el Gobierno civil, acaso en un intento de depurar todas las asociaciones anteriores y de cuya adhesión se dudaba. El sistema, por tanto, suponía que las nuevas asociaciones no nacían y las existentes desaparecían si se obviaba la intervención gubernativa de vigilancia y permiso previo.

Otras normas posteriores, como la Ley para la Seguridad del Estado de 1941, la Ley de Orden Público de 1959 o el Código Penal de 1963, dan muestra del endurecimiento de la regulación del derecho de asociación en esta época.

La Ley para la seguridad del Estado de 29 de marzo de 1941 (artículos 28, 32 y 35) castigaba con penas de prisión a quien fundare, organizare o dirigiere asociaciones constituidas para la subversión violenta o la destrucción de la organización política, social, económica o jurídica del Estado, o para atacar en cualquier forma la unidad del Estado, y a quien reconstituyera o creara asociaciones o partidos políticos del Frente Popular<sup>108</sup>. La Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público (artículo 16) dispuso que las asociaciones que

---

<sup>104</sup> *Boletín Oficial de la JDNE*, núm. 22, de 19 de septiembre de 1936.

<sup>105</sup> *Boletín Oficial del Estado*, núm. 182, de 20 de abril de 1937.

<sup>106</sup> *Boletín Oficial del Estado*, núm. 37, de 6 de febrero de 1941, págs. 37 y 38. Quedaron exceptuadas de la aplicación del Decreto: a) las asociaciones católicas con un fin exclusivamente religioso; b) las asociaciones cooperativas registradas en el Ministerio de Trabajo; c) las asociaciones sujetas a la Legislación Sindical y a la disciplina de Falange Española Tradicionalista y de las JONS.

<sup>107</sup> Desde la perspectiva del principio de jerarquía normativa la doctrina discutió si el Decreto de 1941 derogó la Ley de 1887, inclinándose la mayoría de los autores por la no derogación formal y sí por la modificación sustancial de la Ley, vid. MARTÍN HUERTAS, A., *El contenido esencial del Derecho de asociación*, Serie Monografías, núm. 79, Congreso de los Diputados, 2009, pág. 55. Ya antes, la Ley de Defensa de la República de 1931 otorgaba facultades a las autoridades “del todo contradictorias” con la Ley de 1887, cfr. ROJAS SÁNCHEZ, G., op. cit., pág. 417.

<sup>108</sup> *Boletín Oficial del Estado*, núm. 101, de 11 de abril de 1941.

fomentaran o desarrollaran cualquier actividad perturbadora del orden público u organizaran reuniones o manifestaciones ilegales, serían suspendidas por las autoridades gubernativas y sus directivos y ejecutores sometidos a las sanciones que les correspondan, sin perjuicio de pasar el tanto de culpa a la jurisdicción competente<sup>109</sup>. El Código Penal de 28 de marzo de 1963 (artículos 172 a 176) consideró asociaciones ilícitas a las que por su objeto o circunstancias fueran contrarias a la moral pública, a las que tuvieran por objeto cometer algún delito, a las prohibidas por la autoridad competente y a las que se constituyeran sin haber cumplido los requisitos o trámites exigidos por la ley<sup>110</sup>. Estas dos últimas indicaciones traían causa del Código Penal de 19 de julio de 1944<sup>111</sup>, y suponían la «*elevación del injusto administrativo a injusto criminal*», situación que se mantuvo hasta la Ley 23/1976, de 19 de julio<sup>112</sup>.

## 2.6. La Ley de Asociaciones de 1964

En desarrollo del artículo 16 del Fuero de los Españoles<sup>113</sup> se aprobó la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones<sup>114</sup>, la cual, aunque proclamaba la libertad de asociación en su artículo 1º, en el sentido de que el derecho de asociación es un derecho natural que el positivo no puede menoscabar, no ha merecido por parte de la doctrina una opinión favorable:

*«del articulado de la Ley... rezuma el carácter eminentemente político en detrimento de la regulación de los aspectos propiamente civiles de la materia, lo que comporta una escasa calidad técnica, infiriéndose, también, un fuerte recelo hacia la libertad de asociación al someterla a un férreo intervencionismo y control estatal desplegado en la fase de constitución, así como en su régimen de funcionamiento»<sup>115</sup>; «la multiplicación de los actos administrativos de control, supone un condicionamiento del ejercicio del derecho que sin llegar a constituir una relación de especial de sujeción, establece un trato continuado Administración-asociación que constituye una situación original para el derecho de asociaciones en España, tergiversando su tradicional sentido»<sup>116</sup>; «las asociaciones se consideraban un instrumento de los fines estatales que necesariamente habrían de formar parte de su peculiar estructura y cuyos principios fundamentales se establecerían de acuerdo con las normas inspiradoras del Movimiento nacional. Bajo estas condiciones, parece lógico afirmar que la intervención del Estado franquista, con una clara influencia de la dictadura de Primo de Rivera, era mantener el asociacionismo constreñido dentro de la peculiar estructura corporativa estatal. Al fin y al cabo, se trata de una forma de control de los movimientos políticos e ideológicos, impidiendo la formación de grupos que no fueran proclives a las directrices generales del régimen»<sup>117</sup>.*

Por otra parte, se ha señalado que tras la iniciativa legislativa estuvo la acción del grupo de tecnócratas que a finales de la década de 1950 pretendía contrapesar el poder del Movimiento dentro del régimen franquista, y así «*el resultado fue la Ley de Asociaciones de*

<sup>109</sup> *Boletín Oficial del Estado*, núm. 182, de 31 de julio de 1959.

<sup>110</sup> *Boletín Oficial del Estado*, núm. 84, de 8 de abril de 1963.

<sup>111</sup> *Boletín Oficial del Estado*, núm. 204, de 22 de julio de 1944.

<sup>112</sup> Vid. RODRÍGUEZ DEVESA, J.M., *Derecho Penal Español, Parte Especial*, Madrid, 1983, págs. 692 y 693.

<sup>113</sup> Artículo 16 del Fuero de los Españoles: “Los españoles podrán reunirse y asociarse libremente para fines lícitos y de acuerdo con lo establecido en las Leyes” (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 199, de 18 de julio de 1945).

<sup>114</sup> *Boletín Oficial del Estado*, núm. 311, de 28 de diciembre de 1964. Precedieron a esta norma numerosos proyectos de ley. El primero, el Proyecto de Ley de Asociaciones de 24 de noviembre de 1945, redactado en términos muy similares a la Ley de 1887. El proyecto puede consultarse en: *Archivo del Congreso de los Diputados*.

<sup>115</sup> Cfr. MARTÍN HUERTAS, A., *El contenido esencial del Derecho de asociación*, op. cit., pág. 62.

<sup>116</sup> Cfr. OLÍAS DE LIMA GETE, B., op. cit., pág. 294.

<sup>117</sup> Cfr. PELAYO OLMEDO, J.D., *El derecho de asociación en la historia constitucional española, con particular referencia a las Leyes de 1887 y 1964*, Historia Constitucional, núm. 8, 2007, pág. 113.

1964, por la que debían registrarse todas las asociaciones, excepto aquellas reguladas por el Movimiento, la Iglesia y otras categorías especiales. Esta ley fue, al menos implícitamente, un arma en la pugna interna por el poder entre los diferentes sectores del régimen, que en este caso apuntaba al control monopolístico del Movimiento sobre la vida asociativa. Desde esta perspectiva, la ley no trataba tanto la posibilidad de dar un cierto margen a la sociedad, como la lucha por cuál sería el sector del régimen que controlaría la organización social. La Ley de 1964 estableció, de este modo, un proceso de legalización de las asociaciones completamente distinto, que ahora era controlado por el Ministerio de la Gobernación y no por el Movimiento»<sup>118</sup>.

La Ley, que entró en vigor el 30 de abril de 1965, derogó expresamente la Ley de 1887 y el Decreto de 1941. Se trataba de una ley aún más breve que la de 1887, con sólo 11 artículos, que de forma sucesiva abordaba la libertad de asociación condicionada a la persecución de unos fines lícitos y determinados (art. 1º), el ámbito de aplicación (art. 2º)<sup>119</sup>, la constitución de las asociaciones a partir del sistema de autorización gubernativa y visado de los estatutos (art. 3º), las asociaciones de utilidad pública (art. 4º), el registro de las asociaciones (art. 5º), el régimen de funcionamiento de las asociaciones y su disolución (art. 6º), las facultades administrativas de control, realmente amplias (arts. 7º a 10) y las jurisdicciones competentes sobre las cuestiones litigiosas (art. 11). Establecía para las asociaciones existentes un periodo de adaptación de un año a las nuevas disposiciones, con el efecto de su disolución en caso contrario (disposiciones transitorias).

En la Ley sobresalen, sin duda, las potestades de intervención. Por un lado, mantuvo la necesidad de autorización para la constitución de las asociaciones, ahora mediante el sistema de resolución gubernativa que declarara la licitud y determinación de los fines sociales y el visado de los estatutos (art. 3º). Y por otro, tras la inscripción, se regularon abundantes controles administrativos sobre su actividad y funcionamiento, manifestados en la posibilidad de la autoridad gubernativa de acceder a los libros y documentos asociativos o de penetrar en los locales donde las asociaciones celebraran reuniones (arts. 7º y 8º), así como en las amplias facultades concedidas para acordar la suspensión de las asociaciones e imponerles sanciones pecuniarias (art. 10). Además, las asociaciones estaban obligadas a presentar ante el Gobierno Civil, para su habilitación, los libros de socios, de actas y de contabilidad (art. 6º), y a solicitar del Ministerio de la Gobernación autorización para recibir donaciones por importe superior a cincuenta mil pesetas (art. 9º).

Otros aspectos, en cambio, de carácter formal y orgánico, tendrían continuidad en regulaciones futuras, como los relativos a los documentos básicos de constitución, es decir, acta fundacional y estatutos, para los que se fijó su contenido mínimo, o los que preceptuaban los órganos sociales obligatorios, la asamblea general como órgano supremo y la junta directiva como órgano de gestión. También, por primera vez en una ley general de asociaciones, se contempló el régimen de las asociaciones que, por promover el bien común,

---

<sup>118</sup> Cfr. BETH RADCLIFF, P., *La construcción de la ciudadanía democrática en España*, Universitat de València, 2019, pág. 63.

<sup>119</sup> Quedaban excluidas del ámbito de aplicación de la Ley: a) las sociedades civiles y mercantiles; b) las asociaciones constituidas según el Derecho Canónico y las de la Acción Católica; c) las constituidas por el Estado para el cumplimiento de sus fines, las reguladas por la legislación sindical y las restantes sujetas al Movimiento; d) las de funcionarios civiles y militares; y e) cualesquiera otras reguladas por leyes especiales. Quedaron dentro de la estructura del Movimiento, por razones de encauzamiento ideológico, las asociaciones juveniles y deportivas.

podían ser declaradas de utilidad pública, e igualmente, también por primera vez, se creó un registro central de asociaciones, que con el nombre de Registro Nacional de Asociaciones sería competente para la inscripción de todas las existentes, ya fueran de ámbito provincial o estatal, de régimen general o específico.

## **II. ANTECEDENTES Y CREACIÓN DEL REGISTRO DE ASOCIACIONES EN 1887. SU DESARROLLO HASTA LA LEY DE ASOCIACIONES DE 1964.**

La Ley de Asociaciones de 1887 supuso una innovación tanto para el ordenamiento jurídico como para la organización administrativa. Por un lado, desarrolló el derecho de asociación previsto en el artículo 13 de la Constitución de 1876 y, por otro, creó el Registro de Asociaciones. En la creación del Registro confluyeron dos motivos, la publicidad, propia de los registros de situaciones civiles, y la policía administrativa, desde la que ejercer la oportuna supervisión. De hecho, por lo que a este segundo aspecto se refiere, la superior dirección sobre las asociaciones y los registros se atribuyó a la Subsecretaría del Ministerio de la Gobernación, en concreto, a su Sección 2ª denominada «Orden público».

Frente a las vicisitudes de otros órganos administrativos, el registro de asociaciones se ha mantenido invariablemente bajo la dependencia del Ministerio del Interior. Cuando apareció en 1887, con el carácter de registro provincial, quedó dentro de la estructura de los Gobiernos Civiles<sup>120</sup>, y cuando en 1964 se creó un registro central, éste se ubicó en la Dirección General de Política Interior<sup>121</sup>. Tanto los gobiernos civiles como esta dirección general pertenecían a la estructura orgánica del Ministerio de la Gobernación. A partir de la década de 1980 los registros provinciales fueron desapareciendo al mismo ritmo que surgían los registros de asociaciones de las Comunidades Autónomas, que los sustituyeron en los respectivos territorios. Quedó sólo en el ámbito de la Administración del Estado el Registro Nacional de Asociaciones, que en 1990 pasó a depender de la Secretaría General Técnica del ya denominado Ministerio del Interior<sup>122</sup>, donde permanece en la actualidad.

A continuación analizaremos esta evolución. Para ello, aportamos unas breves notas sobre el origen de tan destacado departamento ministerial, para después seguir con la creación misma del registro de asociaciones y su configuración, así como recorreremos sus sucesivas etapas en la historia hasta 1964.

---

<sup>120</sup> La Ley de 29 de agosto de 1882, sobre régimen y administración de las Provincias, había potenciado la figura del Gobernador Civil. El artículo 14 establecía: “El gobierno de las provincias corresponde al Gobernador como representante del Gobierno de S.M.”; y el artículo 19: “Las atribuciones de los Gobernadores de provincia serán aquellas que el Gobierno les delegare y las que les corresponden por la Constitución y las leyes, como representantes superiores del mismo Gobierno en el orden político y administrativo”. De la extensa relación de atribuciones que le confería la Ley, la primera era la de “mantener el orden público” (*Gaceta de Madrid*, núm. 244, de 1 de septiembre de 1882, págs. 657-661).

<sup>121</sup> Artículo 1º de la Orden de 10 de julio de 1965 por la que se regula el funcionamiento de los Registros de Asociaciones (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 165, de 23 de julio de 1965).

<sup>122</sup> El “Ministerio de la Gobernación” pasó a llamarse “Ministerio del Interior” a partir del Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio.



## 1. LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

La aparición en España de un departamento encargado de la plena gobernación del país se sitúa a principios del siglo XIX, en el marco de las guerras napoleónicas (1808-1814). Durante este periodo convivieron dos legalidades que, a su vez, ampararon la creación de dos órganos de similar naturaleza ejecutiva. Por un lado, el Estatuto de Bayona de 8 de julio de 1808, una especie de carta otorgada, que introdujo en España la creación del «Ministerio del Interior» (artículo 27). A este departamento se le atribuyeron una amplia relación de funciones, ninguna de las cuales alcanzaban a las asociaciones, según las entendemos hoy día, más allá de gestionar los expedientes contables de las Reales Sociedades Económicas de Amigos del País. Por otro, la Constitución de Cádiz de 19 de marzo de 1812, una verdadera Constitución que consagró la soberanía nacional y la división de poderes, que creó la «Secretaría del Despacho de la Gobernación» (artículo 222). Sus atribuciones, sobre gobierno político y económico, tampoco aludían a las asociaciones, lo cual, como ya se ha explicado ampliamente, se debió a la influencia de los revolucionarios franceses de 1789, que negaban la utilidad de los cuerpos intermedios o sociedades parciales entre el individuo y el Estado.

La obra de los liberales de Cádiz quedaría anulada por el regreso de Fernando VII y con la breve excepción del Trienio Liberal (1820-1823), en que la Secretaría del Despacho de la Gobernación fue repuesta, entre 1814 y 1831 no consta la existencia de una cartera de Interior ni de Gobernación. Al año siguiente, y como consecuencia de las exposiciones que le fueron remitidas al rey por destacados juristas (Pedro Sainz de Andino en 1820, Javier de Burgos Olmo en 1826 y Luis López-Ballesteros en 1830), todas ellas poniendo de manifiesto la conveniencia de crear un ministerio que asumiera el gobierno político del Reino, mediante el Real Decreto de 5 de noviembre de 1832 se creó el «Ministerio de Fomento». Esta denominación no se improvisó sino que se eligió para evitar tanto el nombre de «Interior» como el de «Gobernación» porque, respectivamente, recordaban la ocupación francesa y a los liberales de Cádiz. Se trataba de un ministerio encargado exclusivamente de la administración civil, que terminaría siendo el principal instrumento de la sustancial reforma administrativa realizada en España en el siglo XIX.

Cuatro días después del nombramiento de su titular, Victoriano Encina y Piedra, se publicó el Real Decreto de 9 de noviembre de 1832, que determinaba las competencias del nuevo ministerio. Le fueron asignadas multitud de funciones, entre ellas, la fijación de los límites de las provincias y pueblos. Además, entre otros muchos establecimientos, quedaron adscritos al departamento las corporaciones gremiales y las sociedades económicas. Un año más tarde fue nombrado ministro Javier de Burgos y siguiendo el modelo prefectural napoleónico creó las «Subdelegaciones de Fomento» por Real Decreto de 23 de octubre de 1833.

Bajo la titularidad de un nuevo ministro, José María Moscoso de Altamira Quiroga, se aprobó el Real Decreto de 13 de mayo de 1834, que sustituyó la denominación del departamento por la de «Ministerio del Interior» y la de las Subdelegaciones de Fomento por la de «Gobiernos Civiles de las provincias». Pero un nuevo Real Decreto de 4 de diciembre de 1835, aprobado durante el mandato del ministro Martín de los Heros de las Bárcenas, cambió,

una vez más, la denominación del departamento, pasándose a llamar «Ministerio de la Gobernación», reuniendo los asuntos de gobernación y fomento.

Por tanto, en 1835 quedaron establecidos dos órganos de singular importancia para el gobierno y administración del país, el Ministerio de la Gobernación<sup>123</sup> y el Gobierno Civil en cada provincia<sup>124</sup>, lo cuales, por lo que aquí interesa, estarían llamados a tener un indudable protagonismo en relación con las asociaciones, cuyo reconocimiento llegaría mucho más tarde, con el Decreto de 20 de noviembre de 1868 y la Constitución de 1869.

Sobra decir que desde su creación, y a partir de sus cometidos de garantizar el cumplimiento de la legislación vigente y mantener el orden público, el Ministerio de la Gobernación siempre ejerció el control policial de cualquier grupo de personas más o menos organizado (sociedades, cuadrillas o reuniones)<sup>125</sup>. Sólo que, con origen en 1868, el reconocimiento y ordenación del movimiento asociativo le conferiría nuevos mecanismos de intervención de carácter administrativo, entre los que destaca la gestión de un negociado para la constancia de las asociaciones, que terminaría denominándose «registro» y adscribiéndose a los Gobiernos Civiles<sup>126</sup>.

La definitiva división de España en provincias se efectuó por Real Decreto de 30 de noviembre de 1833. Y por otro real decreto de la misma fecha se fijó la planta de las entonces Subdelegaciones de Fomento, sobre la que volveremos más adelante. Fue con la Ley de 2 de abril de 1845, para el gobierno de las Provincias<sup>127</sup>, cuando la provincia se consolida como un ente político y administrativo, a la vez que distrito electoral, y cuando el Gobernador Civil pase

---

<sup>123</sup> Sobre la creación del Ministerio de la Gobernación pueden consultarse: GARIJO AYESTARÁN, M.J., *El Ministerio de la Gobernación: materiales para un estudio de su evolución histórica hasta 1937*, Secretaría General Técnica, Ministerio de la Gobernación, 1977; PÉREZ NÚÑEZ, J., *Entre el Ministerio de Fomento y el de la Gobernación: los delegados gubernativos de Madrid en la transición a la monarquía constitucional, 1832-1836*, Universidad Autónoma de Madrid-Dykinson, Madrid, 2011; ROJAS JUÁREZ, J.R. y DE ANDRÉS DÍAZ, R., *Ministerio del Interior. Dos siglos de historia*, Secretaría General Técnica, Ministerio del Interior, 2015; SERRA NAVARRO, P., *Guía del archivo central: Ministerio del Interior*, Subdirección General de Archivos, Ministerio de Cultura, 1981; TURRADO VIDAL, M., *Dos estudios sobre la creación del Ministerio del Interior: Cortes de Cádiz 1812*, Boletín de Documentación, Ministerio del Interior, 1986.

<sup>124</sup> Sobre los Gobiernos Civiles pueden consultarse: GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *Prefectos y Gobernadores Civiles. El problema de la Administración Periférica en España*, IEP, Madrid, 1961, pág. 61 y ss; FERNÁNDEZ RUIZ DE VILLEGAS, A., *Secretarios generales de prefecturas y gobiernos civiles*, Ministerio de la Gobernación, 1964; PÉREZ DE LA CANAL, M.A., *Notas sobre la evolución del régimen legal de los gobernadores civiles*, Madrid, 1964; GONZÁLEZ ALONSO, B., *Gobernación y Gobernadores*, Madrid, 1974; LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F., *Hacia una nueva estructura de los Gobiernos Civiles*, Ministerio del Interior, 1977; DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L., *Los Gobernadores Civiles y el orden público, antes y después de la Constitución de 1978*, en «El Gobernador Civil en la política y en la administración de la España contemporánea», Ministerio del Interior, 1977.

<sup>125</sup> En 1824 se creó la Policía y en 1844 se crearía la Guardia Civil. Ambas instituciones quedarían bajo la dependencia del Ministerio de la Gobernación.

<sup>126</sup> Los Gobernadores civiles fueron una figura de honda raigambre en la organización administrativa española, que tuvieron como antecedentes a los Adelantados e Intendentes y, más recientemente, a los Jefes Políticos (artículos 324 y 325 de la Constitución de 1812). La Instrucción para el gobierno económico-político de las Provincias, aprobado por Decreto CCLXIX de 23 de junio de 1813, fijaba sus competencias: "... reside en él la superior autoridad dentro de la provincia para cuidar de la tranquilidad pública, del buen orden, de la seguridad de las personas y bienes de sus habitantes, de la ejecución de las leyes y órdenes del Gobierno, y en general, de todo lo que pertenece al orden público y prosperidad de la provincia" -Artículo I del Capítulo III-. El texto completo de este decreto puede consultarse en: Base de Datos de Legislación Histórica, Universidad Miguel Hernández ([www.legishca.edu.umh.es](http://www.legishca.edu.umh.es)). Último acceso 21.4.2017.

<sup>127</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 3860, de 9 de abril de 1845.

definitivamente a ser la autoridad superior de la provincia, representando no sólo al Ministerio de la Gobernación sino a todo el Gobierno de la Nación.

## 2. LA CREACIÓN DEL REGISTRO DE ASOCIACIONES EN 1887

### 2.1. Antecedentes

Como antecedentes del Registro de Asociaciones podemos citar la organización prevista en el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833<sup>128</sup> y en la Ley de 20 de junio de 1869, así como en el Proyecto de Ley de 1881. Pero tampoco cabe obviar que el avanzado Proyecto de Constitución Federal de 1873 reconocía la existencia legal de las asociaciones siempre que sus estatutos fueran conocidos oficialmente (art. 25), amparando de esta forma la creación de un negociado de naturaleza registral.

#### 2.1.1. El Real Decreto de 30 de noviembre de 1833

Como ya apuntamos más arriba, la planta de las entonces Subdelegaciones de Fomento, después Gobiernos Civiles, se fijó por este real decreto de 1833, en función de la importancia de cada provincia, que se jerarquizaban en clases, 1ª, 2ª y 3ª. Dependiendo de la clase de la provincia, así sería el número y retribuciones de los empleados, aunque la plantilla óptima era: un subdelegado/gobernador, un secretario, un oficial primero, dos segundos, dos terceros, dos cuartos y un portero<sup>129</sup>. Con esta dotación de personal el Gobierno Civil debía hacer frente a numerosas funciones, y entre ellas el real decreto cita expresamente a las «Sociedades económicas» y a las «Hermandades y Cofradías». En el Capítulo XI, relativo a «Hermandades y Cofradías», epígrafe 50, se califica a ambas entidades como asociaciones, añadiendo que si bien su régimen y dirección pertenecen a la autoridad eclesiástica, como reuniones públicas dependen exclusivamente de la autoridad administrativa, que debe intervenir para mantener el orden. La competencia en esta materia se refuerza en el Capítulo VIII de la Instrucción, sobre «Sociedades económicas», epígrafes 39, 40 y 41, referidos tanto a las sociedades económicas como a las juntas<sup>130</sup>, todas ellas igualmente llamadas asociaciones, mediante la atribución de funciones de control y estímulo<sup>131</sup>.

---

<sup>128</sup> En este real decreto está contenida la famosa Instrucción de Javier de Burgos (*Gaceta de Madrid*, núm. 154, de 3 de diciembre de 1833).

<sup>129</sup> Vid. *Normas para el tratamiento de la documentación administrativa. Sobre la documentación de los Gobiernos Civiles*, Secretaría General Técnica, Ministerio de Educación y Cultura, 1997, pág. 18.

<sup>130</sup> A lo largo de la Historia la unión de personas para la realización de fines diversos se ha designado de múltiples formas: como *corpus*, *collegium* o *universitas* en los textos clásicos; *ligas*, *cofradías* o *bandos* durante la Edad Media; y *sociedades*, *hermandades* o *juntas* a partir del siglo XVI, entre otras denominaciones. Sobre esta multitud de términos se señala que aunque no siempre designen exactamente el concepto actual de asociación, sí que se acercan a la idea, vid. SALAS MURILLO, S. de, *Las asociaciones sin ánimo de lucro en el derecho español*, op. cit., págs. 64 y 65.

<sup>131</sup> Se afirma en la Instrucción que de la creación de las sociedades económicas no se ha sacado todo el partido de su utilidad y que es necesario que desaparezcan los obstáculos que lo impidieron, y que por ello: “Los Subdelegados de Fomento anunciarán por una circular a las Sociedades económicas que existan en sus provincias respectivas, que la intención de la Reina Gobernadora es que se ocupen regular y periódicamente de los objetos de su instituto. En el mismo papel las exhortarán a hacerles conocer sus recursos, la proporción en que se hallan estos con los bienes que se han propuesto promover, los que han dejado de hacer por falta de medios, los planes de mejora que tengan pendientes de la decisión de la Soberana... Al mismo tiempo averiguarán qué Sociedades económicas existieron antes en sus Provincias, por qué dejaron de existir, y los términos en que convendría proceder a su reorganización”. Añadiéndose a lo anterior: “Además de las Sociedades económicas... existen en muchas partes otras Juntas encargadas de objetos

De esta forma, a la autoridad provincial le correspondía intervenir sobre cualquier forma asociativa desde la triple perspectiva de orden público, control administrativo y fomento, atisbándose una incipiente función registral al sugerirse la elaboración de una especie de censo de las sociedades y juntas existentes en la provincia, así como la recepción de determinados documentos relativos a sus recursos y actividad, que quedarían custodiados en el Gobierno Civil.

### 2.1.2. La Ley de 20 de junio de 1869

La Ley de 20 de junio de 1869, que traía causa del Decreto del Gobierno provisional de 20 de noviembre de 1868, proclamó solemnemente el derecho de asociación y su voluntad de no oponerle la menor restricción. En efecto, ningún límite se establecía para la creación de asociaciones, pero sí unas mínimas obligaciones respecto de su funcionamiento, para las cuales no se ofrecía ninguna justificación en el preámbulo.

Entre esas obligaciones destaca la recogida en el artículo 2º: «*Las asociaciones pondrán en conocimiento de la Autoridad local el objeto de la asociación, y los reglamentos y acuerdos por los que hayan de regirse*». Con esta norma surgió para los asociados un doble deber, consistente en, por un lado, comunicar a la autoridad la existencia de la asociación y, por otro, presentar las regulaciones propias, donde debía constar el objeto de la entidad. Los Ayuntamientos, por tanto, fueron los encargados de, al menos, habilitar el correspondiente negociado que hiciera posible el ejercicio de tal deber por parte de las asociaciones, el cual ya presentaba elementos básicos de los registros como son recibir comunicaciones y depositar documentación<sup>132</sup>. En cualquier caso, es cierto que el reconocimiento constitucional del derecho de asociación no vino acompañado del establecimiento expreso de un registro. OLÍAS DE LIMA lo explica diciendo que al ser la Constitución de 1869 la primera que recoge de modo positivo el derecho de asociación, «*la inexistencia de una figura jurídica tan capital como luego vendría a ser el registro en materia de asociación, se debe al carácter de normatividad incompleta que pudo tener este primer reconocimiento*», añadiendo que al ser el nuevo régimen democrático-liberal de gran generosidad en materia asociativa no se instituyó un registro «*porque se estimó superfluo e incoherente en relación a la naturaleza del derecho*»<sup>133</sup>.

### 2.1.3. El proyecto de Ley de Asociaciones de 1881

El Ministerio de la Gobernación presentó este proyecto a las Cortes ante la deficiencia de la legislación vigente, constituida por el artículo 13 de la Constitución y los artículos 198 y 199 del Código Penal. El proyecto, de forma más acabada, mantiene la obligación del artículo

---

de conveniencia local, como el cuidado de una escuela de primeras letras o de dibujo, de un cauce para el riego de algunas tierras, u otros semejantes o análogos. Los Subdelegados de Fomento se pondrán inmediatamente en relación con estas Juntas; se enterarán de su composición y de los recursos con que cuentan; reformarán sus abusos, cuidarán de facilitarles todos los medios que estén a su alcance, y se asociarán a sus operaciones para hacer que el bien de que están encargadas, se aumente, o se acelere, o se complete, por la cooperación franca y cordial de la administración” (*Gaceta de Madrid*, núm. 154, de 3 de diciembre de 1833).

<sup>132</sup> El hecho de que la competencia se residenciara en la autoridad local no significa que las asociaciones salieran de la órbita del Ministerio de la Gobernación pues, por entonces, no existía el principio de autonomía local, y los Ayuntamientos no eran más que órganos periféricos dependientes jerárquicamente de dicho departamento ministerial.

<sup>133</sup> OLÍAS DE LIMA GETE, B., op. cit., págs. 299 y 300.

2º de la Ley de 20 de junio de 1869, aunque tampoco en su preámbulo encontramos motivación para ello, más allá de señalar respecto de las asociaciones con fin ilícito o lícito pero con organización perniciosa, que no podrán ocultarse largo tiempo «a la acción vigilante de las autoridades». En cualquier caso, la importancia de esta obligación era patente, toda vez que se situó al comienzo del texto, en el artículo 2º. Este precepto establecía: «Los iniciadores o fundadores de una asociación deberán poner en conocimiento de la autoridad gubernativa los reglamentos, estatutos o acuerdos por que hayan de regirse, ocho días antes, por lo menos, de la constitución de la sociedad... Según que la asociación tenga carácter local, provincial o general, la autoridad gubernativa que deba tener conocimiento de los estatutos será el alcalde respectivo, el gobernador de la provincia o el Ministro de la Gobernación».

Con ello, el proyecto daba lugar a la creación de negociados para la constancia de las asociaciones en los Ayuntamientos, en los Gobiernos Civiles y en el Ministerio de la Gobernación, amparando la existencia de miles de, todavía no nombrados, registros de asociaciones. Aunque el proyecto, nunca aprobado, inspiraría en gran medida el proyecto de ley de asociaciones de 1886, esta disposición no pasaría a la definitiva Ley de 1887. Pero curiosamente se adelantaría en casi un siglo al más complejo sistema de registros que, en función del ámbito territorial de actuación de las asociaciones, surgiría a partir de la Constitución de 1978, que permitió la aparición de registros de asociaciones estatales, autonómicos y municipales.

## **2.2. La aparición del Registro general de Asociaciones en la Ley de Asociaciones de 1887**

Desde un espíritu, en principio, muy alejado de las funciones públicas de vigilancia y policía, la Ley de 1887, por primera vez en nuestro derecho positivo, crea y justifica el registro de las asociaciones. Así, el artículo 7º establece: «En cada Gobierno de provincia se llevará un registro especial en el cual se tomará razón de las Asociaciones que tengan domicilio o establecimiento en su territorio a medida que se presenten las actas de constitución». Y es en el preámbulo donde se hace explícito el motivo y conveniencia de que exista un registro para las asociaciones: «Las asociaciones pueden crearse libremente sin necesidad de permiso ni autorización previa; como los individuos, están sujetas a un registro o empadronamiento, sin más deber que el de poner su existencia y su modo de funcionar en conocimiento de la autoridad gubernativa».

Como vemos, el Registro de Asociaciones aparece como un equivalente al Registro Civil, que ya se había establecido en 1870, y por ello se hicieron inevitables en las sesiones parlamentarias las comparaciones entre el nacimiento de los seres humanos y el nacimiento de las asociaciones. El fundamento se explicó por el senador Sr. Paso y Delgado, de la Comisión, con estas palabras: «Porque si es cierto que independientemente del Estado nace la persona social, es indudable que corresponde al Estado mismo inscribirla, registrar, digámoslo así, su nacimiento, de la misma manera que a la persona física, que al que nace a la vida exterior. De seguro que no podrá nadie pretender que se niegue la intervención del Estado en el Registro civil de los recién nacidos, como no puede tampoco aspirarse a que se ponga en duda el perfecto derecho que al Estado corresponde en cuanto a la incorporación, en cuanto a la

*inscripción, digámoslo así, de las personas sociales»*<sup>134</sup>. Ya antes, el Sr. Aldecoa, también miembro de la Comisión, señaló que la ley: *«se limita a reconocer la existencia y nacimiento de estas asociaciones, como se reconoce y registra el nacimiento natural de las personas»*<sup>135</sup>. Pero no sólo con el nacimiento procedía la comparación y, así, lo mismo que en el registro civil se inscribía la defunción de las personas físicas también el registro de asociaciones era apto para tomar razón de la disolución de las personas jurídicas en forma de asociación. Es más, al igual que el registro civil anotaba otros actos relevantes de la vida de las personas, como el matrimonio, así el registro de asociaciones anotaba distintos actos de la vida asociativa, como la identidad de las personas que en cada momento ostentan la representación de la entidad.

Lógicamente, tampoco se pudo eludir traer a colación el Código de Comercio<sup>136</sup>. El senador Sr. Hernández Iglesias propuso que no se aplicara el rigor de la ley a determinadas asociaciones, como por ejemplo las benéficas o las de instrucción, a lo que la Comisión respondió que todas las asociaciones, al igual que las sociedades civiles y mercantiles, debían estar sometidas al principio de publicidad. Admitido esto, el senador afirmó: *«Publicidad. ¿Quién lo duda?... Por lo demás, comparar esto con la legislación mercantil; comparar las asociaciones benéficas y de fin científico con las sociedades anónimas, las cooperativas o comanditarias, parece una cosa abonada por el tono llano en que estamos discutiendo el proyecto de ley»*. A lo que el Sr. Romero y Girón, con todo acierto y claridad, respondió: *«Pero al establecer yo la comparación entre las asociaciones a que se ha referido el Sr. Hernández Iglesias y las sociedades mercantiles, sabía muy bien lo que me hacía, porque precisamente todos los requisitos formales que se establecen ahora en esta ley para la constitución de las asociaciones, lo establece, no obstante lo que aquí se ha dicho en contrario, el Código de comercio vigente en la actualidad, y ahí está su artículo 119 para las sociedades mercantiles, de tal manera que no pueden constituirse, ni funcionar, ni son tales sociedades mientras no se haya otorgado la escritura, mientras no se hayan confeccionado los estatutos, se hayan llevado a la autoridad y se hayan inscrito en el registro mercantil, con arreglo al artículo 17. De modo que estamos en la misma situación: fines por fines, yo no antepongo los unos a los otros; todos son para mí, como he dicho, fines humanos; están informados por un alto principio ético y los respeto en todas sus manifestaciones; a la beneficencia como beneficencia, y a la legítima ganancia del comerciante como legítima ganancia del comerciante»*<sup>137</sup>. Por lo demás, no obsta a esta comparación el hecho de que en el Registro Mercantil se inscribieran también los comerciantes individuales, porque para éstos el registro era sólo voluntario, y precisamente por este motivo la inscripción nunca llegó a verificarse en la práctica.

Así, entre 1885 y 1887 se crearon en España el Registro Mercantil y el Registro de Asociaciones, es decir, los dos grandes registros obligatorios de personas jurídicas, de entidades lucrativas el primero (sociedades) y de entidades no lucrativas el segundo (asociaciones). Ambos registros, además de provinciales, compartían en origen principios y reglas de actuación que se consolidarían a lo largo de tiempo.

---

<sup>134</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes, Senado*, núm. 68, de 14 de abril de 1887, pág. 1456.

<sup>135</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes, Senado*, núm. 66, de 12 de abril de 1887, pág. 1427.

<sup>136</sup> Decreto de 22 de agosto de 1885, por el que se publica el Código de Comercio (*Gaceta de Madrid*, núm. 289, de 16 de octubre de 1885, pág. 169 y ss.).

<sup>137</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes, Senado*, núm. 73, de 20 de abril de 1887, pág. 1588.

### 2.2.1. Definición, objeto y características del Registro

No existe *definición* legal del Registro de Asociaciones pero se podría conceptuar sobre la base de los criterios orgánico y protocolar. Según el primero, el Registro es el negociado del Gobierno Civil con funciones de anotación y custodia, mientras que conforme al segundo es el conjunto de libros oficiales en que se anotan la existencia de las asociaciones y los datos de la vida asociativa que la ley predetermina.

Sentado lo anterior, conviene hacer una aclaración sobre el artículo 7º de la Ley. Nos referimos a que la Ley crea el Registro de Asociaciones como «registro especial». En el proyecto de ley de 1886 el artículo 6º nada decía sobre que se tratara de un registro especial, simplemente creaba un registro. Sin ninguna discusión o enmienda, este precepto se aprobó por el Congreso en la sesión del 10 de marzo de 1887. Tras modificarse el texto por la Comisión del Senado, ese artículo 6º pasó a ser el 7º, y es aquí donde sin motivación alguna aparece la palabra «especial». En efecto, el dictamen de la Comisión del Senado no realizó modificaciones de calado pero sí introdujo un orden lógico en las materias que comprendía la ley, razón por la cual llevó a cabo una reordenación de artículos. El artículo 6º pasó a ser el 7º y se alteró la redacción, sin que en el dictamen aparezca motivo alguno para ello, es decir, para calificar el registro de asociaciones de especial<sup>138</sup>. A diferencia de otros artículos que merecieron intensos debates, en la sesión del 20 de abril los artículos 4º a 10 se aprobaron en bloque, sin discusión ni enmiendas, por lo que lamentablemente no es posible conocer la justificación de tal calificativo<sup>139</sup>.

No parece, sin embargo, que este término pudiera eventualmente deducirse del carácter de la ley, pues a lo largo de todos los debates se destacó su generalidad y ausencia en la misma de fueros especiales. A modo de ejemplo, el Ministro de Estado, Sr. Moret, en el Congreso señaló: «*la ley que discutimos, más que una ley especial de un departamento, es una ley de gobierno*»<sup>140</sup>. En idéntico sentido, el Ministro de la Gobernación, Sr. León y Castillo, en el Senado afirmó: «*Es un proyecto de ley muy modesto, un proyecto de ley de policía, de reglamentación, de registro, si se quiere, de asociaciones. En él no se abordan los grandes problemas relacionados con el derecho de asociación; esos problemas, si se abordan en alguna parte, se abordarán en el Código penal, señalando lo que es fin lícito para la asociación, y en leyes orgánicas y especiales que el progreso de nuestras costumbres harán necesarias*»<sup>141</sup>. Y también el Sr. Romero Girón, como miembro de la Comisión del Senado, indicó que el criterio seguido fue: «*reforzar por todos los medios posibles el contenido de la legislación común, y eludir también por todos los medios practicables la superabundancia de leyes especiales, que no solo trae confusión en el orden normal de la vida, sino que suele originar graves y temerosos conflictos*»<sup>142</sup>.

---

<sup>138</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes, Senado*, Apéndice Primero al núm. 64, de 6 de abril de 1887.

<sup>139</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes, Senado*, núm. 73, de 20 de abril de 1887, pág. 1584.

<sup>140</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes, Congreso de los Diputados*, núm. 44, de 12 de marzo de 1887, pág. 1132.

<sup>141</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes, Senado*, núm. 69, de 15 de abril de 1887, pág. 1481.

<sup>142</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes, Senado*, núm. 70, de 16 de abril de 1887, pág. 1507.

A nuestro juicio este término de especial se incluyó por dos motivos: primero, para evitar confusiones con el registro citado en artículos precedentes, es decir, el Registro de entrada de documentos (artículo 4º) y, segundo, para enfatizar la novedad que el Registro de Asociaciones suponía en la estructura orgánica del Gobierno Civil. Pero, en realidad, era el negociado competente para tomar razón de todo tipo de asociaciones, cualesquiera que fueran sus fines, por lo que el creado en 1887 era propiamente el «registro general» de las asociaciones.

El posterior proyecto de Ley de Asociaciones de 1911, que ya constituía una verdadera ley sustantiva del derecho de asociación, establecía en su artículo 8º que: «*En cada Gobierno de provincia se llevará un registro, en el cual se inscribirán las asociaciones y sucursales domiciliadas en su territorio... El registro general de Asociaciones será público*»<sup>143</sup>. Aunque el proyecto decayó en 1912 con la propia muerte de su impulsor, José Canalejas, que había sido Ministro de la Gobernación y Presidente del Gobierno, su contenido revelaba con claridad que los registros de los Gobiernos Civiles eran los registros generales de las asociaciones.

A lo anterior cabe añadir otro dato confirmatorio, y es que sería en las décadas siguientes a la entrada en vigor de la Ley de Asociaciones cuando se establecerían regulaciones específicas por razón del fin y estructuras peculiares de algunas asociaciones, comenzando por los sindicatos agrícolas, montepíos y cooperativas, que con el tiempo dieron lugar a nuevos registros distintos del general, ahora sí pudiéndoseles llamar *especiales*<sup>144</sup>. Así, el artículo 1º de la Ley de 28 de enero de 1906 consideraba sindicatos agrícolas las asociaciones, sociedades, comunidades y cámaras agrícolas que se constituyeran para los concretos fines que establecía la propia Ley, y su artículo 2º señalaba que «*se abrirá en todos los Gobiernos de provincia un Registro especial de Sindicatos agrícolas, del que se sacarán las certificaciones que se estimaren necesarias*»<sup>145</sup>. A su vez, el artículo 1º del Real Decreto de 13 de junio de 1911 creó, bajo la dirección y custodia del Instituto de Reformas Sociales, «*un Registro de Asociaciones profesionales obreras, Asociaciones patronales, Asociaciones profesionales mixtas y demás instituciones económico-sociales de carácter no lucrativo*»<sup>146</sup>. También el artículo 4º del Real Decreto de 23 de marzo de 1917 creó, dentro del mismo Instituto de Reformas Sociales «*un Registro especial*» de las empresas concesionarias de servicios públicos y de las asociaciones o sindicatos de sus obreros y empleados<sup>147</sup>.

En cuanto al *objeto*, la Ley destaca por la amplitud de su ámbito de aplicación. Conforme a su artículo 1º quedaban sometidas a la misma: a) las asociaciones para fines religiosos –excepto las de la religión católica autorizadas por el Concordato-, políticos, científicos, artísticos, benéficos o de recreo o cualesquiera otros lícitos que no tuvieran por único y exclusivo objeto el lucro y la ganancia; y b) los gremios, las sociedades de socorros

---

<sup>143</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes, Congreso de los Diputados*, Apéndice 1º al núm. 29, de 8 de mayo de 1911.

<sup>144</sup> Olías de Lima llama la atención sobre que la Ley de 1887 no tuvo su primer desarrollo reglamentario hasta 1923, si bien “lo que sí se produjo es la apertura de una serie de nuevos registros para asociaciones que se someten a regímenes jurídicos especiales al desprenderse del cuerpo general amparado por la ley de 1887”, cfr. OLÍAS DE LIMA GETE, B., op. cit., pág. 301.

<sup>145</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 30, de 30 de enero de 1906.

<sup>146</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 166, de 15 de junio de 1911.

<sup>147</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 83, de 24 de marzo de 1917.



mutuos, de previsión, de patronato y las cooperativas de producción, de crédito o de consumo.

Además del fin lícito, la ausencia de ánimo de lucro vino a ser la nota definidora esencial de las asociaciones, y lo que en consecuencia justificaría la exclusión prevista en el artículo 2º.2º, según el cual se exceptuaban de las disposiciones de la Ley las sociedades, distintas de las enumeradas en el artículo 1º, «*que se propongan un objeto meramente civil o comercial*», que se registrarían por el derecho civil o mercantil, respectivamente<sup>148</sup>.

A los tipos de personas jurídicas asociación y sociedad se añade la «corporación», caracterizada porque su creación se realiza por ley o acto administrativo y ejercita funciones públicas. Por estas razones también quedaron excluidas de la Ley «*los institutos o Corporaciones que existan o funcionen en virtud de leyes especiales*» (artículo 2º.3º).

A pesar de que estas exclusiones perfilan la entidad registrable, parece oportuno definir qué se entendía por asociación. Aunque esta labor la realizaremos más adelante, debemos partir de que la Ley no ofrece ningún concepto pero, al menos, su contenido apunta los elementos esenciales de: a) pluralidad de personas; b) carácter estable; c) fin lícito; y d) objeto no lucrativo. Todos estos elementos están en la base de la declaración del derecho de asociación de 1868 pero, de forma concreta, se puede decir que la pluralidad de miembros resulta del artículo 10 de la Ley, al señalar que la entidad mantendrá a disposición de la autoridad un registro «de todos los asociados»; el carácter estable (nota que diferencia a este derecho del derecho de reunión) se extrae del artículo 4º, que exige que los estatutos indiquen «la forma de su administración o gobierno»; y el fin lícito y no lucrativo se explicitan en el mismo artículo 1º.

Por lo demás, la aprobación de la Ley de 1887 determinó un importante estímulo a la creación de asociaciones. No sólo se incrementó su número sino que experimentaron una significativa variedad, hasta el punto que enseguida fueron objeto de clasificación<sup>149</sup>. Todas ellas, en los términos ya expuestos, serían el propósito del Registro de Asociaciones.

Por lo que respecta a sus *características*, el Registro general de asociaciones era un registro público, obligatorio y no constitutivo.

Los principios de publicidad y seguridad jurídica eran consustanciales al Registro, y así se deduce del tenor literal del artículo 8º de la Ley: «*La existencia legal de las Asociaciones se acreditará con certificados expedidos con relación al registro, los cuales no podrán negarse a los Directores, Presidentes o representantes de la Asociación*». La emisión de certificados era

---

<sup>148</sup> La Ley pone el acento en la ausencia de ánimo de lucro, en la línea de los proyectos de 1866 y 1881, que ya contemplaban las asociaciones de forma diferenciada del contrato de sociedad.

<sup>149</sup> López-Nieto, citando a COVIÁN JUNCO, señala sobre las asociaciones: “Covián, por ejemplo, al hablar de ellas pocos años después de entrar en vigor la ley, cita los siguientes grupos de asociaciones: 1) De puro recreo; 2) Políticas; 3) Obreras en general de carácter profesional o mutualista, y los sindicatos; 4) Técnicas o facultativas propiamente dichas; 5) Económicas o de objeto material; 6) Científicas, literarias y artísticas; 7) Filantrópicas o de caridad”, cfr. LÓPEZ-NIETO y MALLO, F., *Las asociaciones y su normativa legal*, Abella, Madrid, 1980, págs. 79 y 80.

una función inherente a su naturaleza de registro público, y sólo a través de éstos podía demostrarse la existencia legal de la asociación.

Además de público, el Registro se configuró como obligatorio. Tal obligatoriedad derivaba de los términos imperativos en que se expresaba la Ley: a) «*en cada Gobierno de provincia se llevará un registro*» (párrafo primero del artículo 7º); b) «*del acta de constitución... deberá entregarse copia autorizada al Gobernador..., dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que se verifique*» (párrafo segundo del artículo 5º). Si en el origen de esta obligatoriedad estaba tanto la conveniencia de dar a conocer la existencia de las asociaciones como la de facilitar su control gubernativo, la consecuencia no era otra que la de convertir la inscripción en condición necesaria para que las asociaciones pudieran válidamente ejercer su actividad. La Ley era clara al disponer que cualquier incumplimiento de los requisitos establecidos, también el previsto en el párrafo segundo del artículo 5º, facultaba al gobernador a «*impedir que funcionen y que celebren reuniones las asociaciones*» (artículo 3º). Sin inscripción, por tanto, las asociaciones no podían funcionar, ni para desarrollar sus fines sociales ni para actuar en el tráfico jurídico.

El carácter no constitutivo del Registro resultaba con claridad del artículo 35.1º del Código Civil, ya que las asociaciones adquirían personalidad jurídica desde el momento en que, con arreglo a derecho, quedaban válidamente constituidas. El derecho aplicable era precisamente la Ley de 1887, y ésta consideraba la inscripción posterior al acto fundacional, o lo que es lo mismo, lo que se inscribía en el Registro eran asociaciones ya constituidas con anterioridad<sup>150</sup>.

## 2.2.2. Procedimiento de inscripción de las asociaciones

En el sistema de 1887 constitución e inscripción eran actos separados y sucesivos<sup>151</sup>. Así, sobre la base del acta a que hemos hecho referencia, se procedía a tomar razón o inscribir las asociaciones en el Registro. Esto se hacía, además, de manera correlativa, como así se deduce de la expresión «*a medida que se presenten las actas de constitución*» (artículo 7º).

Además de los estatutos, reglamentos, contratos, acuerdos y acta constitutiva, ya vistos, las asociaciones debían presentar al Registro documentación contable de distinta naturaleza (artículos 10 y 11).

Sobre esta doble función de asientos o anotaciones y de depósito de documentos, LLUÍS habla de dos principios: un principio de sinteticidad (es decir, consigna sólo extractos de las actas, o sea, unos datos predeterminados legislativamente) y otro de complementariedad (junto al Registro funciona un protocolo en que se archivan todas las comunicaciones de la

---

<sup>150</sup> Este último aspecto no nos debe llevar a la errónea idea de que el régimen de constitución de las asociaciones previsto en la Ley de 1887 excluía la autorización administrativa, cuestión ésta que trataremos, en su momento, conjuntamente con la no menos controvertida cuestión del momento de la adquisición de la personalidad jurídica.

<sup>151</sup> Al tratar sobre el régimen de inscripción de la Ley de Asociaciones de 1964, Marín López afirma: “La inscripción quedaba fuera del iter constitutivo de la asociación (al igual, por cierto, que sucedía en la Ley de 1887)”, cfr. MARÍN LÓPEZ, J.J., *Personalidad jurídica, capacidad y responsabilidad de las asociaciones*, XI Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Civil, Universidad de Murcia, 2005, pág. 29.

asociación a la administración)<sup>152</sup>. La llevanza de libros de registro exigía, sin duda, la práctica de asientos en forma sucinta, y aunque la Ley no los identificaba, entendemos que constarían necesariamente la denominación, domicilio y fin de la asociación, siendo este último dato el típico susceptible de resumen bajo fórmulas normalizadas, dada la extensión que en este punto podía presentar los estatutos. Por su parte, la existencia de un protocolo o archivo anejo, vinculado a cada expediente, sí resulta expresamente establecido por el artículo 7º: «*Se consideran parte integrante del registro todos los documentos cuya presentación exige esta ley*».

### 2.2.3. Tipo de inscripciones

A partir del alta o inscripción primera, las asociaciones mantenían un vínculo permanente con el Registro, que sólo se rompía con motivo de su disolución. Importantes actos de la vida asociativa debían ser objeto de sucesivas inscripciones o de depósito de documentos. De esta forma, una vez constituidas e inscritas, las asociaciones estaban obligadas a instar los siguientes trámites: a) a presentar dos ejemplares firmados de los acuerdos por los que se introdujeran modificaciones en los estatutos y reglamentos sociales (artículo 4º); b) a comunicar en el plazo de cinco días el nombramiento o elección de las personas que ejercieran los cargos de gobierno, administración y representación (artículo 10); c) a comunicar en el plazo de ocho días los cambios del domicilio social (artículo 4º); d) a presentar anualmente el balance general (artículo 10); y e) a presentar semestralmente las cuentas de ingresos y gastos (obligación exclusiva de las asociaciones que recaudaran fondos para el auxilio de sus asociados o con fines de beneficencia, instrucción o análogos –artículo 11-).

Además, las asociaciones podían abrir sucursal, establecimiento o dependencia en provincia distinta de la correspondiente a su domicilio social, en cuyo caso debían presentar ante el Gobierno Civil de esta segunda provincia toda la documentación exigida para su constitución (artículo 4º).

La Ley obligaba a los órganos judiciales a comunicar al Registro las sentencias o providencias por las que se acordara la suspensión de las funciones de las asociaciones y aquellas que dejaran sin efecto tal medida, así como las que acordaran la disolución<sup>153</sup>. Sin embargo, no hacía previsión alguna respecto de la disolución voluntaria acordada por los propios asociados. Al menos, entendemos que nada debía obstar a que los representantes comunicaran la disolución de la asociación y solicitaran la cancelación de los asientos del Registro por los motivos del artículo 39 del Código Civil, es decir, por expiración del plazo predeterminado para la asociación, por cumplimiento del fin social o por imposibilidad de llevarlo a efecto.

---

<sup>152</sup> Vid. LLUÍS Y NAVAS, J., op. cit., pág. 302. Aunque la obra de este autor es de 1967, nada obsta a trasladar estos conceptos al origen del registro de asociaciones, que durante ochenta años no alteraría su configuración básica.

<sup>153</sup> Artículo 15 de la Ley: “La Autoridad judicial será la única competente para decretar la disolución de las Asociaciones constituidas con arreglo a esta ley”.

Un último aspecto, que pasaría a las futuras regulaciones del derecho de asociación, fue el de establecer un periodo transitorio para que las asociaciones existentes se adaptaran a los nuevos requisitos legales<sup>154</sup>. En concreto, en el plazo de cuarenta días debían verificar las mismas condiciones previstas para las nuevas asociaciones, pudiendo ser suspendidas por el gobernador en caso de incumplimiento.

### 3. DESARROLLO POSTERIOR DEL REGISTRO DE ASOCIACIONES (1887-1964)

El largo periodo de vigencia de la Ley de 1887 vino caracterizado en sus primeros años por la falta de inscripción de numerosas asociaciones, especialmente las religiosas y políticas, acaso por la novedad que representó la creación del Registro. En efecto, la respuesta a la adaptación de las asociaciones existentes en el plazo de cuarenta días fue tan baja que el Ministerio de la Gobernación dictó la Circular de 23 de febrero de 1888, dirigida a los gobernadores, concediendo un nuevo plazo de cuarenta días para que las asociaciones formalizaran la inscripción, sin poder autorizar nuevas inscripciones a partir de su vencimiento. La Circular partía de la base de que *«muchas deben ser las sociedades que no han acudido en tiempo hábil a inscribirse en el registro»*, y se daba como razón *«la indolencia de los asociados»*<sup>155</sup>.

Pero la falta de inscripción se mantenía, por lo que fue necesario dictar nuevas disposiciones. La Circular de 6 de abril de 1892<sup>156</sup>, respecto de las asociaciones en general, y en particular sobre las obreras, ordenaba a los gobernadores revisar todos los expedientes para comprobar si las asociaciones observaban los preceptos legales, especialmente los artículos 4º y 7º de la Ley, relativos a la constitución y registro, respectivamente, mientras que el Real Decreto de 19 de septiembre de 1901<sup>157</sup> vino a constatar, tras más de catorce años desde la entrada en vigor de la ley de 1887, la falta de cumplimiento de las obligaciones registrales por parte de las asociaciones, estableciendo al respecto las siguientes dos disposiciones: a) *«se concede un plazo de seis meses, a contar desde la publicación del presente Real decreto en la GACETA DE MADRID, para que las Asociaciones ya creadas y comprendidas en los preceptos de la ley de 30 de junio de 1887 puedan inscribirse en el Registro correspondiente de los Gobiernos*

---

<sup>154</sup> La adaptación de las asociaciones existentes a la nueva normativa, en un concreto plazo, ha sido una constante en nuestro Derecho. Se previó para las asociaciones de régimen general en el Real Decreto de 10 de marzo de 1923 (artículo 10), en el Decreto de 25 de enero de 1941 (artículos 4, 5 y 6), en la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones (disposiciones transitorias primera y segunda) y en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (disposición transitoria primera). Esta misma regla se observa en la legislación especial respecto de tipos asociativos específicos.

<sup>155</sup> Cfr. ROJAS SÁNCHEZ, G., op. cit., pág. 240.

<sup>156</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 116, de 25 de abril de 1892, Tomo II, pág. 257.

<sup>157</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 263, de 20 de septiembre de 1901, pág. 1464. La norma se justifica en los siguientes términos: “La ley de 30 de junio de 1887, que vino a regular el ejercicio del derecho de asociación, determinó las formalidades necesarias para que por el Poder público pudiera ejercerse la debida fiscalización sobre las entidades jurídicas que se creasen al amparo de aquel derecho mismo, otorgando un plazo de cuarenta días para que llenasen tales requisitos las Asociaciones entonces existentes. Notorio es, sin embargo, que, transcurridos ya catorce años, todavía existen muchas de aquellas y otras fundadas posteriormente, sobre todo para fines religiosos y políticos, remisas en el cumplimiento de tales obligaciones; y aunque la ley misma autoriza para este caso su suspensión, no puede desconocerse que sería contrario a los más elementales dictados de la equidad, que ha de ser canon constante para el ejercicio del Poder público, aplicar súbitamente todo el rigor de la ley después de tan largo periodo de tolerancia. He aquí la razón de que el Ministro que suscribe considere prudente otorgar a las Asociaciones que se encuentren en aquel caso el plazo de seis meses, que estima adecuado para que aquéllas se coloquen en los términos por la ley requeridos”.

de provincia y cumplir las demás formalidades que determinan los artículos 4º, 9º, 10 y 11 de aquella ley misma» (artículo 1º); b) «los Gobernadores de las provincias cuidarán especialmente de exigir a las Asociaciones que se creen desde esta fecha el cumplimiento de los mismos requisitos, usando en otro caso las facultades que la propia ley les concede» (artículo 2º). El real decreto no califica la actitud de los asociados, simplemente pone de manifiesto que las asociaciones son «remisas» al cumplimiento del requisito de la inscripción, y si bien, por tal motivo, podría acordarse la suspensión de las mismas, razones de equidad aconsejaron adoptar medidas de menor alcance, como es el establecimiento de un nuevo plazo para solicitar la inscripción mediante el envío del acta fundacional al Gobierno civil respectivo. Es llamativo que, además, el real decreto ordenara a los gobernadores exigir a las nuevas asociaciones el cumplimiento del requisito de la inscripción, aunque sin concretar a través de qué mecanismos. La posterior Real Orden Circular del Ministerio de la Gobernación de 9 de abril de 1902<sup>158</sup>, dirigida a los gobernadores de provincia, determinó tales mecanismos, pero sólo para las asociaciones y congregaciones religiosas, indicando que primero se las invitaría a proceder a la inscripción, «tomando en caso contrario la disposiciones coercitivas que las leyes establecen» (art. 1º).

Igualmente destacables en materia registral son los frustrados proyectos de ley de asociaciones de 1906 y de 1911<sup>159</sup>. Se trataba ya de sendos proyectos de verdadero contenido material, y respecto de la inscripción ambos contemplaban en su articulado el mantenimiento e impulso del Registro de Asociaciones, tanto como instrumento de control como de publicidad. Este impulso se aprecia claramente en la propuesta de la Comisión de crear, junto con los registros provinciales, un registro central de asociaciones. El artículo 8º del Proyecto de 1911 señalaba, tomando como referencia el registro provincial, que: «Además de este registro general existirán registros especiales en el Ministerio de Gracia y Justicia para las Asociaciones religiosas, y en las Delegaciones regionales de estadística del Instituto de Reformas Sociales, para las de carácter profesional». La Comisión propuso añadir, a continuación de «Además de este registro general» la siguiente frase: «y del que se establecerá en el Ministerio de la Gobernación con los datos de todos los Gobiernos de provincia»<sup>160</sup>. Este *no nato* registro central es el único antecedente que hemos encontrado del Registro Nacional de Asociaciones que se crearía en 1964.

Los proyectos no se aprobarían pero durante este tiempo el Registro de Asociaciones añadiría a las funciones de control y publicidad otras dos importantes cualidades, como fueron las de servir a la participación institucional y a la actividad de fomento. El Real Decreto de 13 de junio de 1911<sup>161</sup> estableció la obligación de inscripción en el registro especial para todas aquellas asociaciones obreras, patronales o mixtas que pretendieran «tener derecho a elegir Vocales del Instituto de Reformas Sociales y de las Juntas de Reformas Sociales» (artículo 2º). La necesidad de inscripción para participar en órganos administrativos se extendería en adelante para otros ámbitos de actividad, sólo que la obligación de inscripción se haría con referencia a los registros generales de asociaciones. Por su parte, la Real Orden de 9 de agosto

---

<sup>158</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 100, de 10 de abril de 1902.

<sup>159</sup> Vid. supra Nota 95.

<sup>160</sup> Dictamen de la Comisión, pág. 7: *Archivo del Congreso de los Diputados*.

<sup>161</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 166, de 15 de junio de 1911.

de 1922, del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria<sup>162</sup>, aprobó las reglas aplicables a la concesión de subvenciones dirigidas a asociaciones con fines de socorro a sus asociados en caso de invalidez, enfermedad o defunción, pero siempre que tales asociaciones «*justificaran su inscripción en el Registro de Asociaciones del Gobierno civil respectivo*» (regla 1ª).

A diferencia del reglamento del Registro Mercantil, que se aprobó en 1885, sólo unos meses después de publicarse el Código de Comercio, respecto del Registro de Asociaciones habría que esperar casi cuarenta años para encontrar una verdadera norma reglamentaria de desarrollo. Nos referimos al Real Decreto de 10 de marzo de 1923, dictando reglas acerca del derecho de asociación que reconocía el artículo 13 de la Constitución española<sup>163</sup>, cuyo preámbulo declaró que «*los preceptos de la Ley de 30 de junio de 1887..., a pesar del largo tiempo de su vigencia, no han sido todavía reglamentados suficientemente*». Tal reglamentación tuvo directa incidencia en el Registro, y así el artículo 1º señalaba que en cada Gobierno de provincia, con numeración correspondiente al registro, se abriría un expediente para la incorporación de las actas de constitución, estatutos, reglamentos, contratos y acuerdos que regían las asociaciones, y sucesivamente todos los demás trámites, diligencias y resoluciones a que diera lugar la vida de aquéllas. Los demás artículos, entre otros aspectos, se referían de forma detallada a la necesaria habilitación de los libros de socios, de contabilidad y de cuotas, y a la forma de llevarlos (artículos 2º, 3º, 4º y 6º), así como a los trámites de inscripción del nombramiento y cese de los cargos de administración, gobierno y representación (artículo 3º), y de inscripción de los acuerdos de modificación de los estatutos y reglamentos sociales (artículo 5º). A diferencia de la Ley de 1887, que sólo contemplaba libros obligatorios para las asociaciones (de socios y de contabilidad), los cuales debían ponerse en conocimiento de la autoridad, el Decreto de 1923 añadiría una nueva función al Registro, no complementaria sino de carácter sustantivo, como fue la previa diligenciación oficial de los libros obligatorios (de socios, de contabilidad y de cuotas). En cambio, al igual que la Ley de 1887, el decreto estableció un plazo para el cumplimiento de lo dispuesto por las asociaciones existentes, si bien un breve plazo de veinte días (artículo 10).

Con la llegada de la II República se produce un hito en la evolución del Registro, al elevarse este negociado al más alto nivel normativo. El artículo 39 de la Constitución de 1931 establecía: «*Los españoles podrán asociarse o sindicarse libremente para los distintos fines de la vida humana, conforme a las leyes del Estado. Los Sindicatos y Asociaciones están obligados a inscribirse en el Registro público correspondiente, con arreglo a la ley*». A su vez, el artículo 26: «*Todas las confesiones religiosas serán consideradas como Asociaciones sometidas a una ley especial*». Estos preceptos avanzaron en el proceso de proliferación de regímenes asociativos especiales y, en consecuencia, en la creación de nuevos registros de asociaciones, distintos del registro general de los Gobiernos Civiles<sup>164</sup>.

---

<sup>162</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 222, de 10 de agosto de 1922.

<sup>163</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 74, de 11 de marzo de 1923.

<sup>164</sup> A raíz del señalado carácter contradictorio del derecho de asociación se ha llegado a afirmar que éste irá paulatinamente desmembrándose por vía legislativa en múltiples variantes y subvariantes, cfr. AGUIAR DE LUQUE, L. y ELVIRA PERALES, A., *Comentarios al artículo 22 de la Constitución*, en «Comentarios a las leyes políticas: Constitución española de 1978», (dir. O. Alzaga Villaamil), Edersa, Madrid, 1998, págs. 610 y 611. Un ejemplo viene constituido por las sociedades cooperativas, sujetas antes a la Ley de Asociaciones, que se separaron del régimen general desde la publicación del Reglamento del Ministerio de Trabajo de 4 de julio de 1931, ratificado con

Sobre la especialidad registral cabe destacar la Ley de 8 de abril de 1932, de asociaciones profesionales de patronos y obreros<sup>165</sup>, cuyo artículo 13, en efecto, recogía: «*En la Delegación provincial de Trabajo se llevará un Registro especial de Asociaciones profesionales, dividido en dos Secciones: una de patronales y otra de obreras, en que serán inscritas todas aquellas cuyos Estatutos o Reglamentos se hayan autorizado*». Para la efectividad de esta ley se dictó la Orden de 31 de mayo de 1932, y con esta misma fecha también el Reglamento general de los Servicios del Ministerio de Trabajo y Previsión Social<sup>166</sup>, de singular importancia porque por primera vez en la organización registral se acogió el sistema de doble registro para un mismo ámbito asociativo: el Registro Central de Asociaciones patronales y obreras, dependiente de la Dirección General de Trabajo, y los Registros Provinciales de Asociaciones patronales y obreras adscritos a las Delegaciones de Trabajo. Es el sistema que, como veremos más adelante, se adoptaría para las asociaciones de régimen general a partir de 1964.

Otro ámbito asociativo específico fue el previsto por la Ley de 2 de junio de 1933<sup>167</sup>, por la que se obligaba a las Órdenes y Congregaciones religiosas a inscribirse en el Registro especial del Ministerio de Justicia, mediante la presentación de abundante documentación. Una vez depositada ésta, si se producía algún cambio en su contenido, debía igualmente comunicarse al Registro en un plazo de sesenta días, y además remitirle anualmente el balance general y el inventario de bienes. La Ley, respecto de este registro especial, vino a alterar el carácter obligatorio y declarativo de los registros de asociaciones entonces existentes, toda vez que su artículo 24 declaró: «*será requisito para la existencia legal de las Órdenes y Congregaciones religiosas la inscripción en el Registro público*». Así, este Registro del Ministerio de Justicia<sup>168</sup> ya aparece no sólo como obligatorio sino también como «constitutivo»<sup>169</sup>.

La coexistencia del registro general con los especiales evidencia una amplia gama de posibilidades, y rechaza cualquier intento de reducirlos a rasgos comunes, de forma que encontramos registros declarativos o vinculantes y de inscripciones discrecionales u obligadas que se conectan a determinados efectos legales, o tienen un carácter meramente informativo, por lo que, en todo caso, hay que vincular cada registro al marco jurídico en que viene inserto

---

fuerza de ley por la de 9 de septiembre, publicándose el Reglamento de ejecución en 2 de octubre del mismo año, cfr. MANRESA Y NAVARRO, J.M., *Comentarios al Código Civil Español*, Reus, Madrid, 1943, pág. 291.

<sup>165</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 105, de 14 de abril de 1932, págs. 330-334.

<sup>166</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 162, de 10 de junio de 1932, págs. 1804-1820.

<sup>167</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 154, de 3 de junio de 1933, págs. 1651-1653.

<sup>168</sup> Formalmente el “Registro especial de Órdenes y Congregaciones religiosas del Ministerio de Justicia” se crea por el artículo 16 del Decreto de 27 de julio de 1933, que a su vez relaciona los datos susceptibles de inscripción (*Gaceta de Madrid*, núm. 209, de 28 de julio de 1933).

<sup>169</sup> En referencia a este artículo Herrera Ceballos apunta lo siguiente: “Esta previsión, junto con el hecho de que es la inscripción el factor determinante para gozar de capacidad de obrar (art. 28), hace que la inscripción en este registro tenga carácter constitutivo de la personalidad jurídica de las entidades que a él accedan”, cfr. HERRERA CEBALLOS, E., *El registro de entidades religiosas. Estudio global y sistemático*, EUNSA, Pamplona, 2012, pág. 22. En el mismo sentido, Pelayo Olmedo señala: “A diferencia de las confesiones religiosas, la Ley sí ofrecía una definición de órdenes y congregaciones... Para que se reconociera su existencia legal debían inscribirse en el Registro público del Ministerio de Justicia creado por el Decreto de 27 de julio de 1933, que tenía carácter constitutivo y actuaba como instrumento de control”, cfr. PELAYO OLMEDO, J.D., *Antecedentes históricos de la regulación del estatuto jurídico de las comunidades religiosas en España*, Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos, núm. 6, 2006, pág. 419.

si se desea llegar a conclusiones generales sobre el significado de la utilización de esta figura<sup>170</sup>.

Después de la guerra civil, ya en 1941, las grandes unidades orgánicas del Ministerio de la Gobernación, es decir, los servicios nacionales, se convirtieron en direcciones generales, y de esta forma el Servicio Nacional de Política Interior se transformó en la Dirección General de Política Interior, que ejercería a nivel central la dirección y coordinación de los Gobiernos Civiles. Fue el año en que se dictó el Decreto de 25 de enero de 1941, sobre regulación del ejercicio del derecho de asociación. Nada cambió respecto del esquema registral que se había ido consolidando a lo largo del tiempo, incidiendo la norma, básicamente, en potenciar el sistema de autorización gubernativa previa para la válida constitución de las asociaciones. Fue la norma reglamentaria que daría paso a los importantes cambios de naturaleza registral que se introducirían por la Ley de Asociaciones de 1964<sup>171</sup>. Una ley, según ya se ha destacado, marcada por el recelo hacia las asociaciones, su constante control administrativo y su encorsetamiento en las rígidas estructuras del Estado.

### **III. LAS ASOCIACIONES Y SUS REGISTROS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978: BASES Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES.**

#### **1. EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ASOCIACIÓN (ARTÍCULO 22 CE)**

La Transición marcó el inicio de la decidida voluntad de la sociedad española de integrarse en la comunidad internacional como una de las democracias más avanzadas. Los cambios de todo orden fueron evidentes y la libertad de asociación en un sentido amplio no sería una excepción. Se produjo de forma espontánea un progresivo aumento del impulso asociativo, que derivó en el nacimiento de nuevas asociaciones, especialmente vecinales, culturales y APAs<sup>172</sup>, algunas de las cuales procedían de la clandestinidad, y se dieron los primeros pasos a nivel normativo para el pleno reconocimiento de las asociaciones políticas y

---

<sup>170</sup> Vid. OLÍAS DE LIMA GETE, B., op. cit., pág. 311.

<sup>171</sup> El nuevo sistema registral diseñado en 1964, con la destacada aparición del Registro Nacional de Asociaciones, será objeto de estudio en el Capítulo III.

<sup>172</sup> Según Alberich en la década que va de 1969 a 1979 se produjo un verdadero “auge asociativo”, para después caer en la década de 1980 en un periodo de “fragmentación, dispersión y minifundismo asociativo”, cfr. ALBERICH, T., *Desde las Asociaciones de Vecinos al 15M y las mareas ciudadanas. Breve historia de los movimientos sociales*, op. cit., págs. 111 a 117. La tendencia se invertiría más adelante, y así “a finales del siglo XX la mayor sensibilidad social determinó el surgimiento de un gran número de asociaciones de defensa de los derechos humanos, de cooperación al desarrollo, de lucha contra la exclusión social, ecologistas y, en general, asistenciales en distintos ámbitos basadas en una idea de solidaridad. A partir de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, las asociaciones son un termómetro de la sociedad cambiante, de forma que asistimos a la creciente aparición de asociaciones ligadas a las nuevas tecnologías, internet, redes sociales, desarrollo sostenible, responsabilidad social corporativa, codesarrollo, dependencia, emprendimiento, innovación o ciberseguridad”, cfr. ROJAS JUÁREZ, J.R., *Guía de Asociaciones*, 2ª Ed., Ministerio del Interior, 2017, pág. 13.



sindicales<sup>173</sup>. Las asociaciones, en general, ya eran entonces instrumentos de participación y transformación social<sup>174</sup>.

El Estado tampoco podía desconocer el amplio reconocimiento que del derecho de asociación se hacía en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículo 20), el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950 (artículo 11) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

Con estos precedentes la Constitución Española de 1978 (CE) proclama que España se constituye en un Estado Social y Democrático de Derecho, y propugna como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Reconoce y protege una extensa lista de derechos fundamentales y libertades públicas, entre ellos el derecho de asociación en el artículo 22.

La Constitución acoge un sistema de reconocimiento de las asociaciones de plena libertad, y al quedar el artículo 22 dentro de la importante Sección 1ª del Capítulo II del Título I, el derecho de asociación goza de la más alta protección constitucional. Por tanto, vincula a los ciudadanos y a los poderes públicos, debe desarrollarse por ley orgánica que, en todo caso, deberá respetar su contenido esencial, cabe recurso de inconstitucionalidad contra las leyes que lo lesionen, su reforma está afectada por el procedimiento agravado del art. 168 CE, su protección jurisdiccional se realiza a través de un procedimiento preferente y sumario, y contra su violación cabe recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Se trata de un derecho que se puede hacer valer ante el Defensor del Pueblo y de un derecho fundamental no susceptible de suspensión en caso de declaración de los estados de excepción y de sitio. Además, por virtud del artículo 10.2 CE, las normas relativas al derecho de asociación se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales que regulan esta materia<sup>175</sup>.

---

<sup>173</sup> La Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos, publicada unos días antes de la propia Constitución, derogó la Ley 21/1976, de 14 de junio, reguladora del derecho de asociación política, que a su vez derogó el Decreto-Ley 7/1974, de 21 de diciembre, por el que se aprobó el estatuto jurídico del derecho de asociación política. Por su parte, se aprobaron también el Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, de relaciones de trabajo, y la Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical. También el Real Decreto 1522/1977, de 17 de junio, sobre ejercicio del derecho de asociación sindical de los funcionarios públicos.

<sup>174</sup> Está generalmente aceptado que “las asociaciones desempeñan un papel importantísimo en las distintas manifestaciones de la actividad social, contribuyendo al ejercicio activo de los derechos de la ciudadanía, representando los intereses de ésta ante los poderes públicos y sirviendo como instrumento de participación en los asuntos públicos... A nadie se nos escapa la enorme importancia que tienen las asociaciones para la conservación y consolidación de una democracia avanzada, pues permite a los miembros de una colectividad mantenerse en sus convicciones, defender sus principios, hacerse oír, ejercer alguna influencia, promover iniciativas y provocar transformaciones”, cfr. GONZÁLEZ-ARES FERNÁNDEZ, J.A, *Artículo 22: Derecho de Asociación*, en «Derechos Fundamentales. Aspectos básicos y actuales» (coor. A. Villanueva Turnes), Andavira, Santiago de Compostela, 2017, pág. 336.

<sup>175</sup> A los ya citados, anteriores a 1978, habría que añadir el Tratado de la Unión Europea de 1992 (artículo 6) y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2001 (artículo 12). La inclusión de los tratados como pauta interpretativa se ha considerado, en general, como un acierto de la CE, pero el hecho de que estos tratados acojan términos que permitirían ir más allá de los límites constitucionales, circunscritos a la ilicitud penal de los fines y medios, y a la prohibición de las asociaciones secretas y de carácter paramilitar (art. 22. 2 y 5), han hecho pensar que su ratificación por España permitiría al legislador introducir nuevas restricciones al derecho de asociación. De entre los citados, el importante Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, del Consejo de Europa, proclama la libertad de asociación en su artículo 11 pero añade que por ley se pueden establecer aquellas restricciones que, en una sociedad democrática, resulten necesarias “para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos”.

El contenido y tramitación parlamentaria del artículo 22 CE fueron pacíficos, pues no se produjeron cambios significativos entre la redacción del anteproyecto constitucional y la que sería definitiva. Los hitos fundamentales fueron el Anteproyecto de Constitución<sup>176</sup>, el Informe de la Ponencia<sup>177</sup>, el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados<sup>178</sup>, el Dictamen del Pleno del Congreso de los Diputados<sup>179</sup> y el Dictamen de la Comisión del Senado<sup>180</sup>.

En el Anteproyecto de Constitución figuraba el derecho de asociación en el artículo 22 junto con el de fundación: «1. Se reconoce el derecho de asociación. 2. Se reconoce el derecho de fundación con arreglo a la ley. 3. Las asociaciones y fundaciones que atenten al ordenamiento constitucional o intenten fines tipificados como delitos son ilegales. 4. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad. 5. Las asociaciones y fundaciones no podrán ser disueltas ni suspendidas en sus actividades si no en virtud de resolución judicial motivada. 6. Se prohíben en todo caso las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar».

El Informe de la Ponencia separó con toda claridad el derecho de asociación del de fundación, e introdujo algunos retoques de estilo. El Dictamen de la Comisión en el Congreso vino a sustituir, en el apartado 3, el término «*intenten*» por el más objetivo de «*persigan*»<sup>181</sup>, que se acoge en el Dictamen del Pleno. Por último, en el Senado el contenido del artículo no experimentó ninguna alteración. En ambas Cámaras el precepto quedaría aprobado por una abrumadora mayoría, de 293 votos a favor y una abstención en el Congreso de los Diputados<sup>182</sup> y de 186 votos a favor y una abstención en el Senado<sup>183</sup>.

El texto, por tanto, que pasaría a ser artículo 22 CE es el siguiente: «1. Se reconoce el derecho de asociación. 2. Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales. 3. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad. 4. Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada. 5. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar»<sup>184</sup>.

---

Fernández Farreres, con acierto, zanja que nada de esto puede posibilitar o dar apoyatura jurídica a cualquier intento de rebajar las garantías o la amplitud o grado de libertad real que la CE ha previsto para el derecho fundamental de asociación, y que dichos tratados actúan, en todo caso, como un estándar mínimo que se puede incrementar y superar, vid. FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Asociaciones y Constitución*, Civitas, Madrid, 1987, pág. 41.

<sup>176</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 44, de 5 de enero de 1978, pág. 673.

<sup>177</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 82, de 17 de abril de 1978, pág. 1620.

<sup>178</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 121, de 1 de julio de 1978, pág. 2595.

<sup>179</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 135, de 24 de julio de 1978, pág. 2949.

<sup>180</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 157, de 6 de octubre de 1978, pág. 3419.

<sup>181</sup> Tras el informe de la Ponencia el artículo decía: “Las asociaciones que intenten fines o utilicen medios tipificados como delito serán ilegales”.

<sup>182</sup> *Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados, Legislatura Constituyente*, núm. 106, de 7 de julio de 1978, págs. 3970, 4012.

<sup>183</sup> *Diario de Sesiones, Senado, Legislatura Constituyente*, núm. 60, de 27 de septiembre de 1978, págs. 2974, 2984.

<sup>184</sup> Se ha destacado que el precepto supone un “fuerte componente reactivo por lo tanto, en relación al sistema y practica precedente, con el único pero de la referencia a las ‘asociaciones secretas’ –en manera alguna consideradas como tales las no inscritas en el correspondiente registro-, mero arcaísmo de épocas periclitadas en las que la masonería o determinadas asociaciones obreras anarquistas, eran consideradas como auténtico peligro público y condenadas tajantemente”, cfr. CASTELLS ARTECHE, J.M., op. cit., pág. 3.

La precedente regulación ha sido considerada por el Tribunal Constitucional como el derecho común de las asociaciones. Ha manifestado, en concreto, que «*el artículo 22 de la Constitución contiene una garantía que podríamos denominar común; es decir, el derecho de asociación que regula el artículo mencionado se refiere a un género (la asociación) dentro del que caben modalidades específicas*» (STC 67/1985, FJ 3) y que «*el art. 22 CE reconoce el derecho de asociación sin referencia material alguna, de modo que este derecho se proyecta sobre la totalidad del fenómeno asociativo en sus muchas manifestaciones y modalidades*» (STC 5/1996, FJ 6).

La doctrina también ha incidido en el carácter básico del precepto: «*el artículo 22 constituye lo que podríamos llamar el derecho común, a nivel constitucional, de todas las asociaciones*»<sup>185</sup>; el artículo 22 se configura como «*la base fundamental y el punto de partida común de un nuevo régimen jurídico del derecho de asociación*»<sup>186</sup>; «*el art. 22 es, por tanto, norma común a toda manifestación asociativa y, por ello mismo, contiene también el régimen jurídico básico de toda asociación y, en cuanto tal, supone el límite que necesariamente deberán respetar las leyes que regulen los distintos tipos asociativos*»<sup>187</sup>.

En efecto, la Constitución no solo se limita al tipo básico, a la asociación general, sino que se abre a una gran variedad de figuras asociativas, que de forma más o menos explícita se concretan en los partidos políticos (artículo 6); sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales (art. 7); confesiones, comunidades y asociaciones religiosas (art. 16); asociaciones profesionales de miembros de cuerpos militares (art. 28), asociaciones de consumidores y usuarios (art. 51); y asociaciones profesionales de jueces, magistrados y fiscales (art. 127). Hay que decir que lo define la especialidad de estas asociaciones, al margen de su más o menos relevancia constitucional, no es la condición de sus miembros componentes sino los fines y funciones que están llamadas a desempeñar, y que por estar íntimamente unidos a los postulados del Estado democrático y social deben singularizarse en su régimen jurídico. Sin embargo, con estas asociaciones especiales, como decimos, no asistimos a un derecho distinto del derecho de asociación reconocido en el art. 22 CE. El Tribunal Constitucional, en relación con los partidos políticos, pero extensible su razonamiento a cualquier otra modalidad asociativa, declaró que «*el derecho de asociación consagrado genéricamente en el primer apartado de este precepto [art. 22] 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 regule aspectos específicos de las mismas en otros preceptos no supone necesariamente la consagración de un derecho de asociación distinto*» (STC 56/1995, FJ 3). Otras referencias constitucionales aludirían indirectamente a las asociaciones deportivas (art. 43.3) y juveniles (art. 48), las cuales, sin embargo, no participan de la naturaleza de asociaciones especiales<sup>188</sup>. No se agota con todo esto la presencia asociativa en el texto

---

<sup>185</sup> Cfr. SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Comentarios al artículo 22 de la Constitución*, en «Comentarios a la Constitución», (dir. F. Garrido Falla), 3ª Ed., Civitas, Madrid, 2001, pág. 495.

<sup>186</sup> Cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Asociaciones y Constitución*, op. cit., pág. 27.

<sup>187</sup> Cfr. GÓMEZ MONTORO, A.J., *Veinticinco años de derecho de asociación*, op. cit., pág. 245.

<sup>188</sup> Nos referimos aquí a las asociaciones deportivas o de deporte en general, y no a las federaciones deportivas y otras entidades que se constituyen al margen del art. 22 CE. Las asociaciones juveniles vienen cualificadas por la condición de los socios, que deben tener edades comprendidas entre los 14 y 29 años, pero sin que la normativa les reserve ninguna función específica.

constitucional, y es que la importancia del principio de participación ciudadana se hace visible en el acceso de los grupos sociales y políticos significativos a los medios de comunicación social (art. 20.3), en la intervención del profesorado, madres y padres, y alumnado, en la programación general de la enseñanza y en el control y gestión de los centros educativos (art. 27.5 y 7), en la audiencia a las asociaciones representativas en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas (art. 105.a) o en el asesoramiento de sindicatos y otras organizaciones respecto de los proyectos de planificación económica (art. 131.2). Se podría decir, incluso, que la Constitución no se reduce a explicitar de una manera más o menos pasiva esta realidad, la de la necesaria plasmación del derecho de asociación y sus distintas formas, así como la presencia de éstas en la vida social, política, económica y cultural, sino que de su importante art. 9.2 parece deducirse un verdadero deber de los poderes públicos de facilitar la creación de asociaciones y amparar su efectivo desarrollo<sup>189</sup>.

Por lo demás, el artículo 22 participó de las notas de aplicación directa y derogación de las normas incompatibles predicadas de las disposiciones constitucionales sobre los derechos fundamentales. GARCÍA DE ENTERRÍA apunta que del juego combinado de los artículos 53.1 y 9.1 resulta un plus para la regulación constitucional de los derechos fundamentales, plus que consiste en que tal regulación tiene el carácter de Derecho directamente aplicable, sin necesidad del intermedio de una Ley, añadiendo que el constituyente español «*ha querido excluir la burla del sistema de libertades que resultó de la técnica seguida por el régimen anterior, en el que una Ley fundamental, la llamada con retórica historicista Fuero de los Españoles, hacía proclamaciones enfáticas de derechos cuya efectividad quedaba seguidamente condicionada enteramente a Leyes de desarrollo (art. 34 del propio Fuero), Leyes que o bien no llegaron nunca a dictarse, lo que ocurrió con la mayoría de los derechos, o cuando se dictaron regularon a su arbitrio el ámbito y los condicionamientos (con frecuencia consistentes en decisiones discrecionales de la Administración para hacer posible su ejercicio) de los derechos abstracta y retóricamente proclamados*». Afirmación esta última que, perfectamente, puede aplicarse a la Ley de Asociaciones de 1964.

Pero, además, el autor entiende que la totalidad de las regulaciones preconstitucionales sobre derechos fundamentales contrarias a la Constitución quedaron directamente derogadas por su disposición transitoria tercera, sin necesidad de declaración expresa de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional<sup>190</sup>. En el mismo año el Tribunal Supremo declaró en dos sentencias de idéntica fecha que «*en tanto el desarrollo legislativo no se produzca debe realizarse una hermenéutica favorable a la aplicación de tales derechos a través de la aplicación de las leyes anteriores, en tanto ellas resulten vigentes por*

---

<sup>189</sup> “El rápido repaso que se acaba de realizar refleja los distintos ámbitos de la vida política, social y económica en los que el constituyente ha confiado a las asociaciones un papel primordial. Igualmente revela la polivalencia de las formas asociativas en el Estado social y democrático de derecho. Tanto si se atiende al conjunto de relaciones que establecen con los individuos y con otros grupos, como en relación con los poderes públicos..., cuya sujeción al mandato del art. 9.2 CE (reproducido por los estatutos de autonomía) ha de ser resaltada a estos efectos ya que de él se puede deducir la obligación de promover y facilitar la creación y el funcionamiento de las asociaciones”, cfr. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *Igualdad y Autonomía. Las competencias sobre asociaciones en la jurisprudencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1999, pág. 87.

<sup>190</sup> Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Constitución como norma jurídica*, Anuario de Derecho Civil, 1979, págs. 316 y 317. Sobre el efecto derogatorio de la CE en este ámbito vid. SÁNCHEZ MORÓN, M., *La aplicación directa de la Constitución en materia de derechos fundamentales: el nuevo derecho de asociaciones*, REDA, núm. 22, 1979, págs. 442-452.

no oponerse al texto constitucional, debiendo resaltarse que para ello no es necesario acudir a la tesis de la inconstitucionalidad sobrevenida..., por cuanto el punto tercero de la disposición derogatoria de ésta, deja sin efecto cuantas disposiciones se le opongan..., el cual lleva, como causa obligada, la aplicación directa de la norma constitucional en todo cuanto ello sea necesario para que el ordenamiento jurídico español siga siendo un todo coherente»<sup>191</sup>. El mismo Tribunal Constitucional puso de relieve que el art. 22 CE «lejos de ser una disposición de mero reconocimiento, es también la expresión de un estatuto mínimo y ordenado a la garantía de la existencia de determinadas asociaciones sin necesidad de la previa intermediación del legislador» (STC 5/1996, FJ 6). La importancia de toda esta doctrina para el ordenamiento jurídico de las asociaciones se fue revelando con el tiempo especialmente importante dada la inexplicable pasividad de poder legislativo<sup>192</sup>, que al no derogar la Ley de 1964 vino a potenciar el valor de aplicación directa del art. 22 CE<sup>193</sup>.

Sin necesidad de esa norma de desarrollo, el Tribunal Constitucional ha reiterado la esencialidad de la libertad de asociación, por estar íntimamente ligada a la dignidad humana y ser imprescindible en cualquier sociedad que se quiera llamar democrática. El derecho de asociación se ha calificado por dicho tribunal como «una de las libertades públicas capitales de la persona» (STC 244/1991, FJ 2), y ha manifestado que la libertad, como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE), implica el reconocimiento de la autonomía del individuo para elegir entre las diversas opciones vitales que se le presenten, de acuerdo con sus propios intereses y preferencias, y que dicho valor «en el ámbito de la formación de agrupaciones entre individuos se traduce, entre otras, en las disposiciones del art. 22 de la Constitución» (STC 113/1994, FJ 11). También que «la libertad de asociación es un componente esencial de las democracias pluralistas pues sin ella no parece viable en nuestros días un sistema tal, del que resulta, en definitiva, uno de sus elementos estructurales como ingrediente del Estado Social de Derecho», para concluir que «el derecho de asociación se encuentra, pues, vinculado a la dignidad humana y al libre desarrollo de la personalidad por cuanto protege el valor de la sociabilidad como dimensión esencial de la persona y en cuanto elemento necesario para la comunicación pública en una sociedad democrática» (STC 236/2007, FJ 7).

---

<sup>191</sup> SSTs 3.7.1979, que analizaban el rechazo del Registro a inscribir dos asociaciones masónicas. Ya antes, en el mismo sentido, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 10.5.1979, comentada por SÁNCHEZ MORÓN, M., *La aplicación directa de la Constitución en materia de derechos fundamentales: el nuevo derecho de asociaciones*, op. cit.

<sup>192</sup> “Nuestro ordenamiento jurídico histórico no se ha mostrado especialmente prolífico en la promulgación de leyes donde se contemple la libertad asociativa, de hecho son solo dos los textos legales específicos de regulación de este derecho. Ello ha tenido como efecto la excesiva perduración de estas leyes en el tiempo, con la consecuente falta de acomodo, en alguno de sus extremos, a la realidad social de la época a la que debían ser aplicadas. La anterior aseveración ha adquirido tintes de auténtico ‘drama legislativo’ en la Ley de 24 de diciembre de 1964, cuya vigencia tras la publicación de la Constitución de 1978 ha obligado a una constante interpretación en orden a la determinación de aquellos de sus preceptos que, por estar abiertamente en contradicción con la Norma Suprema, se entendían tácitamente derogados”, cfr. MARTÍN HUERTAS, A., *El derecho de asociación en el constitucionalismo español y su desarrollo*, op. cit., pág. 63.

<sup>193</sup> El art. 22 CE se ha considerado como “uno de los ejemplos más claros del carácter normativo de nuestra Constitución de 1978 en materia de derechos: sus principios y garantías se han aplicado durante más de dos décadas, en ausencia de ley orgánica, eliminando el sistema de restricciones y controles de la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, integrando las lagunas del ordenamiento jurídico y posibilitando el ejercicio del derecho de asociación..., en un contexto de desarrollo pleno del Estado de las Autonomías y del proceso de integración normativa europea”, cfr. FERNÁNDEZ ALLES, J.J., op. cit., pág. 107.

Y a partir de estos postulados concretó el contenido esencial del derecho de asociación, identificando cuatro facetas o dimensiones: a) la libertad de creación de asociaciones y de adscripción a las ya creadas; b) la libertad de no asociarse o de dejar de pertenecer a las mismas; c) la libertad de organización y funcionamiento sin injerencias públicas; y c) la garantía de un haz de facultades de los socios, individualmente considerados, frente a las asociaciones a las que pertenecen<sup>194</sup>.

Se deduce de lo anterior, por un lado, la proclamación de la libertad positiva y negativa de asociación, de asociarse y de no asociarse<sup>195</sup>, y, por otro, que cuando hablamos del derecho de asociación hay que aludir a dos planos principales, a la libertad de crear asociaciones y a la libertad de funcionamiento del ente que surge en virtud de aquella, dando lugar a las llamadas dimensiones individual y colectiva<sup>196</sup>. Esta última dimensión ha sido analizada en profundidad por ANZURES GURRÍA, cuyo origen sitúa en la doctrina (propuesta de R. v. MOHL en la Asamblea Nacional de Frankfurt de 1848) y jurisprudencia (sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de octubre de 1961) alemanas<sup>197</sup>. Para este autor en España el reconocimiento fue aún más tardío pues durante los siglos XIX y XX no se puede hablar propiamente de libertad de asociación. El derecho de asociación se entendía como una libertad frente a las prohibiciones del Estado para crear entes asociativos pero no frente a sus intromisiones respecto de los ya creados, realmente amplias en las Leyes de 1887 y 1964. Fue con la Constitución de 1978 cuando el derecho de asociación alcanzó a las asociaciones mismas, según vino a interpretar el Tribunal Constitucional con base en el art. 22, sentando que la asociación tiene derecho a su autoorganización y a dotarse de sus propios estatutos (SSTC 218/1988 y 96/1994), y con toda rotundidad que no existe obstáculo «*para que una asociación, en cuanto persona jurídica distinta de las personas que son sus asociados –y, por tanto, centro autónomo de relaciones y consecuencias jurídicas- pueda invocar a su favor el derecho que el art. 22 CE reconoce*» (STC 219/2001, FJ 4).

---

<sup>194</sup> Por todas, STC 173/1998, FJ 8.

<sup>195</sup> El art. 22 CE no recoge expresamente la libertad negativa, pero el Tribunal Constitucional, de forma temprana, se pronunció a su favor al decir que “el derecho de asociación, reconocido por nuestra Constitución en su artículo 22.1, comprende no sólo en su forma positiva el derecho de asociarse, sino también en su faceta negativa, el derecho de no asociarse” (STC 13.2.1981, FJ 19). Más adelante expuso que “la libertad de asociarse supone la superación del recelo con que el Estado liberal contempló el derecho de asociación, y la libertad de no asociarse es una garantía frente al dominio por el Estado de las fuerzas sociales a través de la creación de Corporaciones o asociaciones coactivas que dispusieran del monopolio de una determinada actividad social” (STC 67/1985, FJ 3). Dejamos al margen de nuestro estudio la abundante jurisprudencia constitucional sobre la libertad negativa de asociación y la colegiación obligatoria, concluyéndose que la adscripción forzosa no constituye una vulneración de dicha libertad pasiva (un resumen de esta doctrina en la STC 76/2003, FJ 6).

<sup>196</sup> Es clara la distinción “entre asociación como contenido de un derecho subjetivo que pone en relación a una pluralidad de personas y asociación como organización, entidad o formación asociativa”, cfr. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *El Derecho de Asociación*, op. cit., pág. 92.

<sup>197</sup> “De la mano del reconocimiento de la dimensión colectiva del derecho de asociación, tanto la jurisprudencia como la doctrina alemana han desarrollado la teoría del *Doppelgrundrecht*. La teoría del *Doppelgrundrecht*, que nos permitimos traducir aquí como la teoría del *derecho fundamental doble*, no es otra cosa, en principio, que lo que hasta el momento se ha venido diciendo, que el derecho de asociación comprende tanto el ejercicio individual del derecho, como el colectivo, y por esto el derecho de asociación es doble, o como dice W. HÖFLING contiene un doble derecho, el de los titulares individualmente considerados y el del ente creado en su ejercicio”, cfr. ANZURES GURRÍA, J.J., op. cit., págs. 100 a 109.

## 2. EL REGISTRO DE ASOCIACIONES Y SUS MANIFESTACIONES

Tras la Constitución, la Ley de Asociaciones de 1964 continuó vigente en todo aquello que no se opusiera a la misma<sup>198</sup>, quedando derogados todos aquellos preceptos que suponían intervención e injerencia administrativas en la creación y actividad de las asociaciones. Quedó suprimido, por tanto, el régimen de autorización y suspensión gubernativas<sup>199</sup>, pero continuaron en vigor todos los preceptos relativos a los tipos de registros y su naturaleza, así como a sus reglas de organización y funcionamiento. Unos registros ya configurados para el exclusivo objeto de servir a la publicidad de las asociaciones.

En parte, tal vigencia de las normas reguladoras del registro de asociaciones fue debida a que durante la tramitación de la Constitución no salieron adelante las propuestas que propugnaban un distinto carácter y una distinta dependencia orgánica para el Registro. De entre las Enmiendas presentadas al artículo 22.3 del Proyecto de Constitución («las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad»), destacamos la núm. 577, formulada en el Senado por Progresistas y Socialistas Independientes, que rompía completamente con la tradición organizativa española. En concreto, proponía que los registros de asociaciones salieran de la estructura de los Gobiernos Civiles para quedar bajo la dependencia de los Tribunales de Justicia: *«Parece importante que el derecho de asociación se encomiende a los tribunales, sacándose por tanto de la órbita administrativa, así como que se facilite en la mayor medida posible la cercanía a los ciudadanos. Se propone: Que a continuación de la frase 'inscribirse en un registro' se añada lo siguiente: 'dependiente de la autoridad judicial del lugar en donde aquéllas tengan su sede...'.»*. La Enmienda no prosperó<sup>200</sup>. Sobre esta cuestión FERNÁNDEZ FARRERES apunta que la Constitución no se pronuncia sobre la dependencia del Registro de Asociaciones: *«... obsérvese también cómo esas posibles reticencias a admitir que la personalidad jurídica no puede admitirse sino mediando el correspondiente reconocimiento estatal, han podido estar fomentadas, igualmente, por la consideración de que para que ese reconocimiento se produjese debería mediar la inscripción de las asociaciones en un Registro administrativo, dependiente de la Administración estatal, cuando en realidad –y al margen de que en la práctica, hoy por hoy, sea así– la Constitución se limita a exigir la inscripción 'en un registro', sin especificar ni dar indicación alguna acerca de su organización y dependencia. ¿O es que, acaso, la Constitución no permitiría que la organización y funcionamiento de ese Registro estuviera, por ejemplo, a cargo del Poder Judicial en vez de depender de la Administración estatal»*<sup>201</sup>. Sobre la realidad de que, en efecto, en los años posteriores a la Constitución el Registro de Asociaciones se mantenía en el Ministerio del Interior, MARÍN LÓPEZ parece ir más lejos, sugiriendo no ya su más correcta ubicación orgánica sino incluso su

---

<sup>198</sup> El Tribunal Constitucional afirmó el principio de continuidad de la legislación preconstitucional en tanto no fuera incompatible con la Constitución (STC 36/1982), y especificó este principio respecto de la Ley de Asociaciones de 1964 (STC 64/1985 y STC 218/1988). Por supuesto, en ningún caso la consideró un desarrollo propio del artículo 22 CE por responder a principios opuestos al pluralismo actual (STC 67/1985 y STC 173/1998).

<sup>199</sup> La CE proclama la libertad de asociación y residencia en los Tribunales, en exclusiva, la competencia para acordar la suspensión de actividades y la disolución de las asociaciones (art. 22.4).

<sup>200</sup> La Enmienda se puede consultar en: *Diario de Sesiones, Senado*, núm. 43, de 24 de agosto de 1978.

<sup>201</sup> Cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Algunas reflexiones sobre el nuevo derecho de asociación tras la Constitución Española de 1978*, en «El desarrollo de la Constitución Española de 1978» (coord. M. Ramírez Jiménez), Libros Pórtico, Zaragoza, 1982, pág. 265.

desaparición. En este sentido, tras señalar que ha sido constante en la historia la previsión de los más variados mecanismos de control de las asociaciones, entre ellos, la inscripción preceptiva en un registro, añade que «*la propia Constitución, lamentablemente, no ha sido ajena a estas consideraciones, y en su artículo 22.3, procedente de no se sabe dónde e introducido en el primer borrador constitucional por no se sabe quién, impone (‘deberán’) a todas las asociaciones que se inscriban en un registro público, aunque sea a los solos efectos de publicidad*»<sup>202</sup>.

Afortunadamente no sólo no desapareció sino que la Constitución de 1978 tuvo el acierto, uno más, de colocar al registro de asociaciones al más alto nivel normativo, al igual que ya hiciera la Constitución de 1931. El Consejo de Estado ha puesto de manifiesto la importancia del registro de asociaciones al decir que «*a diferencia de otros muchos registros administrativos, algunos de singular importancia, la existencia de un registro de asociaciones está prevista en la Constitución*»<sup>203</sup>. No sólo se mantuvieron el Registro Nacional de Asociaciones y todos los registros especiales de asociaciones de alcance estatal sino que la irrupción del Estado Autonómico hizo surgir un registro general de asociaciones en todas y cada una de las Comunidades Autónomas, además de reproducirse a nivel regional algunos de naturaleza especial, sin perjuicio de igualmente asistir al nacimiento de los registros municipales de asociaciones<sup>204</sup>. Una verdadera eclosión de registros para reflejar el pujante movimiento asociativo derivado del Estado democrático y social de 1978 y de una sociedad cada vez más plural y compleja.

Ya se ha dicho que el art. 22 CE es la fuente de la que surgen las asociaciones de régimen general y su obligación registral, pero también el precepto al que, por su carácter de común o básico, se pueden reconducir las modalidades asociativas constitucionalmente contempladas, que precisamente por ello, y al margen de las singularidades de su estatuto jurídico, también resultan afectadas por la necesidad de inscripción en un registro público especial.

Al mismo tiempo que hablar del carácter de tronco común, del artículo 22 se ha destacado su simplicidad, toda vez que sólo se refiere a aspectos parciales del régimen jurídico del derecho de asociación, en particular, la delimitación del ámbito del derecho constitucionalmente protegido (apartados 1, 2 y 5) y la dinámica de la vida asociativa (apartados 3 y 4)<sup>205</sup>. También que el apartado 1 hace una proclamación tan solemne como genérica del derecho de asociación, los apartados 2 y 5 determinan las asociaciones constitucionalmente prohibidas y los apartados 3 y 4 precisan la intervención administrativa, limitada al registro, y excluida en cuanto a la suspensión y disolución de las asociaciones<sup>206</sup>. O

---

<sup>202</sup> Cfr. MARÍN LÓPEZ, J.J., *Legislación sobre Asociaciones*, 2ª Ed., Tecnos, Madrid, 2000, págs. 29 y 30.

<sup>203</sup> Dictamen del Consejo de Estado núm. 515/2015, pág. 5.

<sup>204</sup> El Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, dictado en desarrollo de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, permitió la creación de Registros Municipales de Asociaciones en los Ayuntamientos, pero sólo al objeto de impulsar la política de fomento de las asociaciones vecinales y como registros derivados respecto de los registros generales. Unos registros generales también competentes para la inscripción de las asociaciones juveniles, que mereció una regulación particular mediante el Real Decreto 397/1988, de 22 de abril.

<sup>205</sup> Cfr. SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Comentarios al artículo 22 de la Constitución*, op. cit., págs. 493 y 494.

<sup>206</sup> Cfr. GÓMEZ MONTORO, A.J., *Asociación, Constitución, Ley. Sobre el contenido constitucional del derecho de asociación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004, págs. 60 y 61.



que el precepto ha introducido las líneas maestras del derecho de asociación con un espíritu amplio y extensivo, trazando, puntualmente, sus restricciones y reduciendo al mínimo la intervención estatal en el libre desenvolvimiento del derecho<sup>207</sup>. Pero ninguno de estos comentarios sobre el contenido del artículo 22 alude a que todos y cada uno de sus apartados tienen incidencia en la configuración y en las funciones del registro de asociaciones. Los apartados 1 y 3 perfilan al Registro como un servicio público, carente de cualquier potestad autorizatoria o interventora, destinado únicamente a dar difusión de la existencia de las asociaciones y de su régimen estatutario, los apartados 2 y 5 determinan las asociaciones ilegales y prohibidas que el Registro, en uso de sus facultades y de acuerdo con el procedimiento establecido, nunca podrá admitir a inscripción, mientras que el apartado 4 recuerda los límites del Registro, que si bien no podrá adoptar medida alguna que pueda suponer suspensión de las actividades o disolución de la asociaciones sí es competente hacer constar tales circunstancias en las respectivas hojas registrales. Es más, cuando se afirma que el derecho de asociación es un auténtico derecho de libertad y, por tanto, los poderes públicos deben abstenerse de realizar cualquier acto que impida o dificulte su ejercicio, en particular se está pensando en el poder ejecutivo, y dentro de éste en el registro de asociaciones, que se convierte así en destinatario destacado del contenido del artículo 22 CE<sup>208</sup>.

### 3. LA LEY ORGÁNICA 1/2002, DE 22 DE MARZO, REGULADORA DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN (LODA)

A diferencia del largo periodo de tiempo transcurrido entre la Constitución y la efectiva regulación del derecho de asociación, la tramitación parlamentaria de la correspondiente ley orgánica fue relativamente breve. Se inició el 29 de junio de 2001 con la publicación del Proyecto de Ley Orgánica del Derecho de Asociación y la apertura del plazo de enmiendas<sup>209</sup> y terminó cuando el pleno del Congreso de los Diputados, el 12 de marzo de 2002, aprobó el texto final por 195 votos a favor, 4 en contra y 104 abstenciones<sup>210</sup>.

Durante el proceso, el Ministro de la Presidencia presentó el Proyecto de Ley en el Congreso de los Diputados, exponiendo los puntos más novedosos en cuanto a la capacidad para constituir asociaciones, efectos de la inscripción, coordinación entre registros, respeto a los principios democrático y de autoorganización, fomento de las asociaciones que promuevan el interés general y posibilidad de crear consejos sectoriales de asociaciones. Estos puntos se concretaron como siguen: 1. Extensión de la capacidad para constituir asociaciones a las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, en armonía con lo dispuesto en el art. 9.2 CE,

---

<sup>207</sup> Cfr. MARTÍN HUERTAS, A., *El contenido esencial del Derecho de asociación*, op. cit., págs. 71 y 72.

<sup>208</sup> Es significativo que cuando en 1982 Fernández Farreres analizó la primera jurisprudencia sobre el derecho asociativo en general, constituida por siete sentencias del Tribunal Supremo dictadas entre julio de 1979 y noviembre de 1981, los supuestos de hecho no se refirieran a una eventual obstaculización del acto constitutivo de las asociaciones por parte del poder público, bajo cualquier forma de técnica autorizatoria, como tampoco a una decisión determinante de su disolución. No aludían a una posible injerencia indebida de funcionarios públicos mediante el acceso a los locales de las entidades. Tampoco a cuestiones de orden interno, como pudieran ser la regularidad de las convocatorias de las asambleas generales o la adopción de acuerdos, incluido, por ejemplo, aquel que decidiera la expulsión de socios. Por el contrario, confirmando lo que venimos exponiendo, las siete sentencias se referían en exclusiva a la actuación del registro de asociaciones, vid. FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Algunas reflexiones sobre el nuevo derecho de asociación tras la Constitución Española de 1978*, op. cit.

<sup>209</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, serie A, nº 41-1, de 29 de junio de 2001.

<sup>210</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, serie A, nº 41-13, de 12 de marzo de 2002.

bastando la concurrencia de tres personas para la constitución; 2. Regulación de la inscripción en el registro correspondiente, dotándola de efectos meramente publicitarios, en conexión con el art. 22.3 CE, de modo que adquiriera plena personalidad jurídica con el acuerdo de constitución; 3. Consagración del principio de autoorganización de las asociaciones que quedan sometidas a lo dispuesto en sus Estatutos para los que se establece una regulación mínima; 4. Fomento de las asociaciones que desplieguen actividades de interés general, a las que se les conceden, entre otras ventajas, subvenciones y beneficios fiscales; 5. Inclusión de un catálogo de derechos y deberes de los asociados que asegura el funcionamiento democrático de los entes sociales; 6. Establecimiento de criterios de distribución de competencias entre el Registro Nacional y los Registros Autonómicos, a los que se añaden los de las ciudades de Ceuta y Melilla, previendo la coordinación entre ellos; 7. Posibilidad de creación de Consejos Sectoriales de Asociaciones para cada sector concreto de actividad, con el fin de facilitar el contacto continuo entre las asociaciones y las Administraciones Públicas<sup>211</sup>.

Finalmente, el 26 de marzo de 2002 se publicó en el *BOE* (núm. 73) la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (LODA), que entraría en vigor dos meses después<sup>212</sup>.

La LODA fue un muy tardío desarrollo del derecho de asociación y, en general vino a ser un compendio de las disposiciones legales, criterios jurisprudenciales y opiniones doctrinales consolidados durante los, entonces, veinticuatro años de vigencia de la Constitución, todo lo cual es especialmente claro en materia registral. Como no podía ser de otra forma, ingresados ya en el siglo XXI, la Exposición de Motivos de la LODA no pudo por más que reconocer «*la ineludible necesidad de abordar el desarrollo del artículo 22 de la Constitución*». Pero ya para entonces algunas Comunidades Autónomas se habían adelantado a la pasividad legiferante estatal, dictándose la Ley 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones del País Vasco, y la Ley 7/1997, de 18 de junio, de Asociaciones de Cataluña (ambas leyes hoy derogadas). La mayoría de la doctrina criticó la demora en la aprobación de la ley orgánica de desarrollo del derecho fundamental de asociación. LASARTE llegó más lejos al echar en falta un mínimo ordenamiento ya durante la Transición, y es que «*se ha producido en el ordenamiento jurídico español, al igual que en otros tantos sistemas jurídicos, un fenómeno sumamente llamativo que, sin embargo, no ha alcanzado los tintes de publicidad que hubiera merecido: se mantiene una Ley general de asociaciones (la ya citada de 24 de diciembre de 1964) pensada y*

---

<sup>211</sup> *Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, VII Legislatura, núm. 108, de 27 de septiembre de 2001, págs. 5242 a 5244.

<sup>212</sup> El preceptivo Dictamen del Consejo de Estado (Dictamen núm. 1045/2001), recabado durante la tramitación administrativa del proyecto de ley por el Ministerio del Interior, recomendó elaborar dos textos normativos: uno de ley orgánica para la regulación del contenido esencial del derecho de asociación en sus cuatro vertientes (libertad positiva, libertad negativa, libertad de autoorganización y conjunto de derechos de los asociados frente a la asociación); y otro de ley ordinaria donde se integrarían las competencias del Estado en materia procesal, civil y de hacienda general, sin perjuicio de la precisión de las competencias que pudieran corresponder a las Comunidades Autónomas. La Ponencia de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados ya descartó esta propuesta y las razones se llegaron a hacer explícitas en la misma Exposición de Motivos de la LODA: “Esta división hubiese resultado difícilmente viable por las siguientes razones: en primer lugar, en el texto actual se entrelazan, a veces como diferentes apartados de un mismo artículo, preceptos de naturaleza orgánica y ordinaria, por lo cual su separación hubiese conducido a una pérdida de calidad técnica de la norma y a una mayor dificultad en su comprensión, aplicación e interpretación; y segundo, agrupando en un único texto –siempre diferenciando en función de la naturaleza orgánica o no– el código básico que regula el derecho de asociación, se favorece su conocimiento y manejo por parte de los ciudadanos, cuya percepción del derecho de asociación es básicamente unitaria en cuanto a su normativa reguladora, al menos en el ámbito estatal”.

*estructura en y desde el Estado autoritario, para “parchear” simplemente los problemas políticos de primera línea; cuando, en realidad, hubiera sido lo ideal derogar dicha Ley y crear un marco legal asociativo de carácter general que preparase el camino constitucional y, al mismo tiempo, clarificase el complejo panorama legislativo preexistente»<sup>213</sup>.*

La LODA, que contiene cuarenta y dos artículos estructurados en ocho capítulos, además de cuatro disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y cuatro finales, viene orientada por tres criterios principales, que son los de «*generalidad, aun cuando únicamente rija con carácter supletorio respecto de los tipos asociativos regulados por ley especial; minimalidad, ya que, como ley de mínimos, se limita a regular los elementos estrictamente caracterizados del derecho fundamental de asociación; y brevedad y concisión, pues únicamente contempla las líneas general del derecho de asociación*»<sup>214</sup>.

La LODA desarrolló el artículo 22 CE de acuerdo con los principios de libertad y voluntariedad y bajo el explícito reconocimiento de que las asociaciones son un instrumento básico para la integración social y el fortalecimiento de la democracia. Acoge las cuatro dimensiones sobre las que, según el Tribunal Constitucional, se proyecta el derecho de asociación, y señala aquellos de sus artículos dictados con rango de ley orgánica en desarrollo del artículo 81 CE y aquellos dictados en virtud de otros títulos competenciales del Estado, y que, por tanto, deben ser observados en la legislación de las Comunidades Autónomas<sup>215</sup>, mientras que el resto del articulado se aplica sólo a las asociaciones de ámbito estatal. Derogó la Ley de Asociaciones de 1964 y, según la fórmula habitual de normativas precedentes, estableció un plazo de transitorio de dos años para que las asociaciones existentes adaptaran sus estatutos a los nuevos requisitos legales y para que declararan estar en situación de actividad y funcionamiento, obligaciones ambas que verificaron ante la Administración a través de los registros de asociaciones.

El objeto de la LODA, y también de los registros generales, son las asociaciones de régimen común, definidas como la unión estable de tres o más personas físicas o jurídicas, que comparten conocimientos, actividades y recursos para alcanzar un fin común, lícito y no lucrativo, de interés general o particular. De esta definición, directamente inferida de los artículos 1.2 y 5.1, resultan dos novedades: a) la fijación de un número mínimo de tres miembros para constituir asociaciones; y b) el reconocimiento de la capacidad para constituir asociaciones a las personas jurídicas<sup>216</sup>. En cambio, el elemento del fin con sus características

---

<sup>213</sup> Cfr. LASARTE ÁLVAREZ, C., *Notas sobre el derecho de asociación y la regulación jurídica de las asociaciones*, La Ley, núm. 1, 1984, pág. 1136.

<sup>214</sup> Cfr. MARTÍN HUERTAS, A., *El derecho de asociación en el constitucionalismo español y su desarrollo*, op. cit., pág. 64. Tales criterios aparecen recogidos en la Memoria al Anteproyecto de Ley elaborada por el Ministerio del Interior, pág. 6 (dicha Memoria se ha obtenido de la Vicesecretaría General Técnica del Ministerio del Interior).

<sup>215</sup> De acuerdo con sus respectivos Estatutos de Autonomía, en la actualidad han dictado leyes de asociaciones, comprensivas de la regulación del registro de asociaciones, las siguientes Comunidades Autónomas: ANDALUCÍA: Ley 4/2006, de 23 de junio, de Asociaciones de Andalucía (BOE núm. 185, de 4 de agosto de 2006); CANARIAS: Ley 4/2003, de 28 de febrero, de Asociaciones de Canarias (BOE núm. 78, de 1 de abril de 2003); CATALUÑA: Ley 4/2008, de 24 de abril, del Libro Tercero del Código Civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas (BOE núm. 72, de 20 de julio de 2006); COMUNIDAD VALENCIANA: Ley 14/2008, de 18 de noviembre, de Asociaciones de la Comunitat Valenciana (BOE núm. 294, de 6 de diciembre de 2008); PAÍS VASCO: Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi (BOE núm. 250, de 12 de julio de 2007).

<sup>216</sup> Se trata, sin embargo, de una novedad relativa. La Ley de Asociaciones de 1964 limitaba el derecho de asociación a las personas naturales (art. 3.1) y no sería hasta la LODA que se admitió expresamente no sólo la titularidad de este

de «común, lícito y no lucrativo» se ha mantenido invariable. Por ello, al igual que en las leyes de 1887 y 1964, quedan fuera del ámbito de aplicación de la LODA las sociedades civiles y mercantiles. También se excluyen las comunidades de bienes y de propietarios, las cooperativas, mutualidades, uniones temporales de empresas y agrupaciones de interés económico, por cuanto la naturaleza de estas entidades no responde a la esencia comúnmente aceptada para las asociaciones (artículo 1.4). Para las asociaciones especiales remite a la legislación específica<sup>217</sup>.

La LODA establece que el acuerdo de constitución, que incluirá la aprobación de los estatutos, deberá formalizarse en documento público o privado, y que a partir de este momento la asociación adquiere personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, en tanto que opción derivada de la desaparición del sistema preventivo. Y todo ello sin perjuicio del derecho pero también del deber de inscripción en el registro correspondiente (artículos 5.2, 10.1 y 24), a cuyo objeto los promotores realizarán las operaciones que resulten precisas (artículo 10.3).

Sobre la base del principio de competencia territorial y material, la LODA confirmó la coexistencia entre un registro general dependiente del Estado y los registros generales de las Comunidades Autónomas, así como el mantenimiento de los registros especiales (artículos 25 y 26), de tal forma que nunca se produjera un solapamiento de asientos registrales respecto de una misma asociación, que únicamente podía estar inscrita en el registro general estatal, en un registro general autonómico o en un registro especial. A estos efectos, señaló la necesidad de que se establecieran los correspondientes mecanismos de cooperación y colaboración entre registros (artículo 27), lo que se concreta en la obligación de comunicar al registro nacional los asientos de alta y disolución de las asociaciones, y en que este registro facilitará a los registros autonómicos y especiales la información que precisen para el ejercicio de sus respectivas funciones registrales.

Respecto de las funciones de los registros generales llama la atención que la LODA, en cuanto a la inmatriculación, les atribuya las mismas que ya aparecían en origen en el siglo XIX.

---

derecho para las personas físicas sino también para las personas jurídicas, públicas o privadas, pero resultó que la Ley de 1964 tuvo una curiosa extensión acerca de la capacidad para formar asociaciones que contradice lo anterior. Es cierto que, a su amparo, existía la posibilidad de que las asociaciones de utilidad pública formaran federaciones, pero éstas no eran el resultado de un acto voluntario de las propias asociaciones, que eventualmente ejercitaran el derecho de asociación, sino de un acuerdo del Consejo de Ministros (art. 4.4). Sin embargo, la normativa reglamentaria de desarrollo vino a ampliar a las asociaciones no declaradas de utilidad pública el derecho a crear asociaciones mediante la fórmula de la federación. El art. 5 del Decreto 1440/1965, de 20 de mayo, por el que se dictan normas complementarias de la Ley de 1964, es claro al disponer que “por las mismas normas establecidas para la constitución de Asociaciones el Ministerio de la Gobernación podrá reconocer Federaciones de Asociaciones no declaradas de utilidad públicas a instancia de las mismas”, y en coherencia con esto el art. 2.1 de la Orden de 10 de julio de 1965, por la que se regula el funcionamiento de los Registros de Asociaciones, estableció para éstos tres secciones, siendo la Sección Segunda la prevista para acoger este tipo asociativo, es decir, “Federaciones de Asociaciones, que comprenderá tanto las declaradas de utilidad pública como las previstas en el artículo quinto del citado decreto”. De todo lo cual se sigue que desde 1964 las asociaciones, acaso desde un incipiente principio de autoorganización, pues a su instancia se creaban las federaciones, podían ejercer el derecho de asociación que entonces se reconocía en el Fuero de los Españoles. La LODA, así, debe entenderse en el sentido de que por primera vez reconoce el derecho de asociación a las personas jurídicas no asociaciones.

<sup>217</sup> Según la LODA tienen la consideración de asociaciones especiales: los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, confesiones religiosas, federaciones deportivas, asociaciones de consumidores y usuarios, y asociaciones profesionales de militares, de guardias civiles y de jueces, magistrados y fiscales (artículos 1 y 3), para las cuales la legislación sectorial tiene establecidos los correspondientes registros especiales.

O lo que es lo mismo, el Registro queda facultado para examinar la solicitud de inscripción junto con el acta fundacional<sup>218</sup> y los estatutos<sup>219</sup>, y a raíz de esta verificación poder actuar en un doble sentido: a) si aprecia indicios racionales de ilicitud penal en la constitución de la asociación, remitirá las actuaciones al Ministerio Fiscal o al órgano jurisdiccional competente (artículo 30.4); b) si no concurre tal supuesto, comprobará el cumplimiento de los requisitos que deben reunir el acta fundacional y los estatutos, concediendo a los interesados un plazo para, en su caso, la subsanación de defectos, con especial mención sobre la posible coincidencia o similitud de denominaciones (artículo 30.1 y 2). Además del alta o inscripción primera, y también, en gran medida, como señalaba la Ley de 1887 y la posterior de 1964, otros actos de la vida asociativa son de obligada inscripción: a) las modificaciones de estatutos; b) la identidad de los miembros de la junta directiva; c) la apertura de delegaciones; d) la pertenencia a agrupaciones de asociaciones (federaciones, confederaciones o uniones) o a entidades internacionales; e) la declaración de utilidad pública; f) la suspensión; y g) la disolución de la entidad. Todas estas inscripciones, sin excepción, se practican ahora previa tramitación del correspondiente procedimiento administrativo, que deberá resolverse en el plazo de tres meses, rigiendo en caso contrario el sistema de silencio positivo<sup>220</sup>.

Fuera de los procedimientos de inscripción, los registros generales quedaron desprovistos de cualquier potestad de intervención sobre el funcionamiento de las asociaciones, remitiendo la LODA, respecto de las irregularidades o discrepancias de orden interno, a la competencia exclusiva de la jurisdicción civil (artículo 40.1).

Todos los desarrollos legales del derecho de asociación, anteriores o posteriores a 1978, han previsto un registro general de asociaciones, y la propia LODA resalta su importancia para la seguridad jurídica. Es más, proclama solemnemente en su artículo 24 que «*el derecho de asociación incluye el derecho de inscripción en el Registro de asociaciones competente*», un artículo que por haberse dictado con rango de ley orgánica (disposición final primera) no significa otra cosa que el derecho de inscripción forma parte del contenido esencial del derecho de asociación. Así lo ha entendido MARTÍN HUERTAS al decir que «*teniendo en cuenta que el legislador estima que todos los preceptos incluidos en la ley con la categoría de*

---

<sup>218</sup> El acta fundacional ha de contener: a) el nombre y apellidos de los promotores, si son personas físicas, la denominación o razón social si son personas jurídicas, y en ambos casos la nacionalidad y el domicilio; b) la voluntad de los promotores de constituir la asociación, los pactos que, en su caso, hubiesen establecido y la denominación de la asociación; c) los estatutos; d) lugar y fecha de otorgamiento del acta y firma de los promotores, o de los representantes en caso de personas jurídicas; e) designación de los órganos provisionales de gobierno (artículo 6.1 LODA).

<sup>219</sup> Los estatutos deberán tener el contenido mínimo siguiente: a) la denominación de la asociación; b) el domicilio; c) el ámbito territorial principal de actuación; d) la duración, cuando la asociación no se constituya por tiempo indefinido; e) los fines y actividades, descritos de forma precisa; f) los requisitos de admisión y baja, sanción y separación de los socios, y en su caso clases de éstos; g) los derechos y deberes de los socios; h) los criterios que garanticen el funcionamiento democrático de la asociación; i) los órganos de gobierno y representación, y su régimen de funcionamiento; j) el régimen de administración, contabilidad y documentación, así como la fecha de cierre del ejercicio asociativo; k) el patrimonio inicial y los recursos económicos; l) las causas de disolución y destino del patrimonio en tal supuesto (artículo 7.1 LODA). Los estatutos, además, podrán contener otras disposiciones, siempre que no sean contrarias a las leyes ni contradigan los principios configuradores del derecho de asociación (artículo 7.2 LODA).

<sup>220</sup> La LODA, respecto de los procedimientos de inscripción, declaró el carácter supletorio de la entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (Disposición adicional segunda). Hoy debe entenderse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (LPAC).

*orgánicos pertenecen al contenido esencial del derecho de asociación (EM I) y considerando que los precitados artículos referidos al tema de la inscripción registral [arts. 10, 24 y 29] gozan de dicho rango (disposición final primera) podemos deducir que atribuye a la inscripción naturaleza esencial»<sup>221</sup>.*

La LODA ha gozado de gran estabilidad durante su vigencia, habiéndose modificado tan solo dos artículos, en concreto, dos veces el art. 3.c), para remitir el régimen asociativo profesional de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil a su legislación específica<sup>222</sup>, y también en dos ocasiones el art. 32.1.a), para ampliar los supuestos de interés general justificadores de la declaración de utilidad pública de las asociaciones<sup>223</sup>. Asimismo, fue objeto de una mínima declaración de inconstitucionalidad a través de la STC 133/2006, que sobre la disposición final primera («Carácter de la Ley»), apartado segundo, enunciativo de las disposiciones aplicables en todo el territorio del Estado al amparo del art. 149.1.1ª CE, falló lo siguiente: «Declarar que es inconstitucional la disposición final primera, apartado segundo, de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, en cuanto hace referencia al art. 7.1.i) y al art. 11.2, este último en el concreto inciso “y con las disposiciones reglamentarias que la desarrollen”»<sup>224</sup>.

---

<sup>221</sup> Cfr. MARTÍN HUERTAS, A., *El contenido esencial del Derecho de Asociación*, op. cit., pág. 128.

<sup>222</sup> Modificaciones realizadas por la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre (disposición adicional tercera) y por la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio (disposición final cuarta).

<sup>223</sup> Modificaciones realizadas por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre (art. 47) y por la Ley 29/2011, de 22 de septiembre (disposición adicional segunda).

<sup>224</sup> Tan puntuales y de escasa relevancia han sido los cambios producidos durante los últimos dieciocho años que más que pensar que estamos ante una ley perfecta y poco conflictiva lo que parece ponerse de manifiesto, una vez más, es cierto desinterés por el régimen jurídico de las asociaciones comunes, incluido su sistema registral.

## CAPÍTULO II

### IDENTIFICACIÓN DEL OBJETO DEL REGISTRO DE ASOCIACIONES A PARTIR DE LA TEORÍA DE LA PERSONA JURÍDICA Y LA CARACTERIZACIÓN DEL REGISTRO DE ASOCIACIONES EN EL CONTEXTO DE LOS REGISTROS PÚBLICOS DE PERSONAS.

#### I. LAS PERSONAS JURÍDICAS EN GENERAL. CONCEPTO Y CLASES.

##### 1. CONCEPTO

La cuestión de la atribución de la personalidad jurídica a supuestos predeterminados de base personal o real ha sido largamente debatida y estudiada<sup>225</sup>. Ha tenido sus defensores y detractores, su momento álgido y su caída, y con el tiempo se ha terminado aceptando por razones que diríamos prácticas.

La jurisprudencia ha destacado la profundidad histórica y la complejidad técnica de la figura de la persona jurídica, decantándose sin más disquisiciones por su carácter instrumental. En este sentido ha expresado que *«la doctrina científica nos habla de personas ficticias, abstractas, incorporales, colectivas, sociales o morales, según las tan variadas y discutidas teorías que se han formulado acerca del problema de su naturaleza o esencia, tanto desde el plano de las construcciones “ficticias”, como el de las construcciones “realistas” o de las construcciones “finalistas”. Así el término “personas morales” aparece ya en la obra de Hugo Grocio “De iure belli ac pacis” (año 1625) y en la del Barón de Pufendorf “De iure naturae et gentium (1672)” (STS de 22 de enero de 1993, FJ 12), y que «las personas jurídicas, a diferencia de lo que ocurre con las personas físicas, cuya existencia jurídica no puede ser negada por el ordenamiento jurídico, pues la persona, esto es, el ser humano, tiene el derecho inviolable a que se reconozca su personalidad jurídica (art. 10 CE y art. 6 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948), constituyen una creación del legislador, y tanto su existencia como su capacidad jurídica vienen supeditadas al cumplimiento de los requisitos que el ordenamiento jurídico establezca en cada caso... De este modo, y dejando a un lado las distintas teorías que han tratado de explicar el fundamento de las personas jurídicas, éstas sólo pueden ser rectamente concebidas si se las conceptúa, con las precisiones que sea preciso efectuar en cada caso, como uno más de los instrumentos o técnicas que el Derecho y los ordenamientos jurídicos ponen al servicio de la persona para que pueda actuar en el tráfico jurídico y alcanzar variados fines de interés público o privado reconocidos por el propio ordenamiento» (STS de 24 de noviembre de 2014, FJ 3, que reproduce la STC 117/1998).*

---

<sup>225</sup> Son ya clásicas las obras de FERRARA, F., *Teoría de las personas jurídicas*, traducida por E. Ovejero, Reus, Madrid, 1929; COSSÍO, A. de, *Hacia un nuevo concepto de persona jurídica*, Anuario de Derecho Civil, Madrid, 1954; CASTRO, F. de, *La persona jurídica*, Civitas, Madrid, 1981.

No es este el lugar para extenderse en los múltiples matices de las variadas teorías existentes sobre la persona jurídica, pero sí entendemos necesario abordar el tema a modo de contexto, entre otros motivos porque la unión de individuos para alcanzar un fin siempre estuvo en la base de los distintos enfoques doctrinales y porque, en definitiva, la asociación siempre fue un persona jurídica típica. Es cierto que cuando los autores, por un lado, han terminado por renunciar a la noción de persona jurídica para centrarse en la utilidad del concepto<sup>226</sup>, y, por otro, se ha comenzado a hablar nada menos que de la posibilidad de atribuir personalidad jurídica a las máquinas inteligentes con capacidad para tomar decisiones autónomas<sup>227</sup>, pudiera parecer prescindible aludir a la evolución de tan significativa institución. Pero reiteramos la conveniencia de realizar un mínimo estudio que enmarque la figura asociativa para así llegar, por exclusión, a la entidad, a la única entidad que puede ser objeto del registro de asociaciones.

---

<sup>226</sup> Para Castán, en general, la abrumadora bibliografía sobre la persona jurídica más bien “ha contribuido a oscurecer y a hacer más intrincado de lo que ya en sí lo fuera el problema de la personalidad moral”, incluido, citando a FERRARA, el concepto mismo de persona jurídica, vid. CASTÁN TOBEÑAS, J., *Derecho Civil Español, Común y Foral*, Reus, Madrid, 1982, pág. 399. Por su parte, tras analizar el origen y doctrinas sobre la persona jurídica, Capilla concluye que “probablemente la vía de análisis más adecuada sea partir de la ruptura de la unidad del concepto de persona jurídica, distinguiendo entre la atribución de personalidad en el ámbito del Derecho público y el del Derecho privado (interesando al civilista solamente la segunda de estas facetas); y dentro de la noción iusprivatista, distinguiendo en razón de los distintos supuestos institucionales a los que se atribuye tal cualidad de personas jurídicas. El resultado fragmentario y disperso que de este modo se alcanza no ha de llevar empero a considerar imposible un tratamiento ordenado de la personalidad jurídica: éste, por el contrario, puede conseguirse, pero no ya por la vía de buscar un concepto unificador, sino desde otro punto de vista. En este sentido, la personalidad jurídica, en cuanto cualidad predicada de ciertos supuestos institucionales, es útil al desenvolvimiento de ciertas funciones; en razón de ello, parece posible, mejor que tratar de definir qué sea, investigar para qué sirve la atribución de tal cualidad”, cfr. CAPILLA RONCERO, F., *La persona jurídica: funciones y disfunciones*, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 77 y 78.

<sup>227</sup> A propósito de la llamada personalidad jurídica electrónica se ha podido leer que “los estudiosos de estas materias distinguen la llamada Inteligencia Artificial Débil, en referencia a aquellos sistemas capaces de resolver un problema de modo similar a como lo haría una inteligencia humana y la Inteligencia Artificial Fuerte que designa a un hipotético sistema capaz de emular el total funcionamiento de la mente humana incluyendo no solo la capacidad de resolución de tareas sino también los sentimientos y la auto-conciencia... La discusión ya ha saltado del campo puramente académico al institucional y así, el Parlamento Europeo, en respuesta a la cuestión E-011289/2013 afirmó que la concesión de personalidad jurídica es una discusión académica y aunque la tecnología actual aún no ofrece el grado de autonomía para otorgar personalidad o estado legal a los robots, las cuestiones éticas, jurídicas y sociales relevantes vinculadas a sistemas futuros, dotados de más inteligencia y autonomía, son tenidas en cuenta por la Unión Europea... El pasado 31 de mayo de 2016 la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento Europeo aprobó un Proyecto de Informe con recomendaciones sobre normas de Derecho civil sobre robótica que incide, como hacen normas ya vigentes en Corea del Sur y Japón, en tres aspectos fundamentales: 1) la responsabilidad civil por daños causados por robots... 2) las cuestiones éticas derivadas de la relación entre los humanos y robots... 3) la necesidad de abordar la cuestión fundamental de si los robots deben tener personalidad jurídica pues cuanto más autónomos sean los robots, menos se los podrá considerar simples instrumentos en manos de otros agentes. Este último punto, que ya ha sido contradicho doctrinalmente en el turno de consultas abierto por la Comisión, obligará, en caso de llevarse a la práctica, a revisar la teoría de la Persona Jurídica”, vid. GONZÁLEZ GRANADO, J., *Inteligencia Artificial: del mito a la realidad*, El Notario del Siglo XXI, núm. 74, Madrid, 2017, págs. 54 a 58. La cuestión es de plena actualidad, y en un artículo de prensa publicado en 2018 leemos que “no es ciencia ficción. El desarrollo de la tecnología ha abierto el debate de cómo regular la presencia de robots en nuestra sociedad. Una materia que, hasta ahora, parecía vedada al cine o la literatura. El salto cualitativo que da la robótica frente a las máquinas tradicionales es su capacidad de recoger y almacenar cantidades ingentes de datos y, de acuerdo con los mismos, tomar decisiones de forma autónoma. Una realidad que plantea numerosos desafíos legales que, en muchos casos, desbordan las figuras existentes en Derecho”. El autor, además, reproduce la opinión de Javier de Cendra, decano del IE Law School, que “se muestra partidario de crear una personalidad robótica de las entidades digitales. Así, al igual que se han ampliado las obligaciones de las personas jurídicas (que pueden, por ejemplo, ser condenadas por la comisión de delitos), ve posible que las máquinas autónomas también puedan tener responsabilidades, incluso de tipo penal, en el caso de que tomen decisiones con consecuencias graves. Esto será una realidad dentro de 15 o 20 años, pero la filosofía jurídica debe hacerse estas preguntas ahora”, vid. ROSAL, P. del, *Desafíos legales de la robotización*, El País-Negocios, 22 de julio de 2018, pág. 21.



Durante el siglo XIX se planteó la controversia sobre si la persona jurídica era un artificio de la ley o, por el contrario, tenía una existencia real. La primera doctrina al respecto fue la llamada *teoría de la ficción*, para la cual la persona jurídica no es más que una creación legal, que no existe como tal persona en el mundo real, siendo la ley la que finge que determinadas organizaciones son personas (FIESCHI). Dentro de esta concepción se avanzó hasta distinguirse entre personas jurídicas de existencia real y necesaria (las ciudades) de aquellas que poseen una naturaleza artificial o contingente (SAVIGNY). A partir de aquí se abrió paso la *teoría de la realidad*, según la cual las personas jurídicas no son pura creación ideal sino seres reales, organismos sociales equiparables a los organismos vivos (GIERKE). Tratando su superar ambas teorías se afirmó que la personalidad es un producto del orden jurídico y surge por el reconocimiento del derecho objetivo, es decir, que al constatarse la existencia de entes surgidos de la voluntad de los individuos, la ley no hace más que traducir a términos jurídicos lo que ya existe en la práctica social (FERRARA). De forma paralela, también fue objeto de controversia la esencia de la persona jurídica, apareciendo enfoques diversos como la teoría de la voluntad, del fin, del patrimonio o de la organización, en función de cual se considerara el elemento constitutivo de aquélla<sup>228</sup>.

Continuando con el concepto, y sobre estas mismas bases, CAPILLA distingue entre las teorías sobre la esencia de la persona jurídica, la de la ficción (SAVIGNY) y la orgánica (GIERKE), y las teorías sobre la funcionalidad de la personalidad jurídica, que incluyen la concepción formalista (FERRARA), la normativista (KELSEN) y la institucional (HAURIOU)<sup>229</sup>. CASTÁN se refiere a las siguientes teorías: a) *teorías de la ficción legal* (SAVIGNY); b) *teorías de la ficción doctrinal* o negativas de la personalidad jurídica, que incluyen las teorías de los derechos sin sujeto, o de los patrimonios sin dueño, o de afectación (BRINZ), la individualista o del sujeto colectividad (IHERING), y la de la propiedad colectiva (PLANIOL); c) *teorías realistas*, que se abren a distintas orientaciones como la biológica u organicista pura, la psicológica o idealista pura, la orgánica o de la realidad psico-física (GIERKE), la orgánica de matiz finalista (ENNECCERUS) y la formalista o de la realidad jurídica (FERRARA). El autor de esta ordenación concluye que existe una tendencia a soluciones de carácter conciliador y que parece claro que no se contraponen, como términos antagónicos, lo natural y lo jurídico, y citando a ROTONDI señala que en la creación de la persona jurídica concurre un elemento real y un elemento arbitrario, es decir, «*el elemento real está constituido por aquellos intereses que el nuevo ente está llamado a tutelar, elemento que naturalmente preexiste al reconocimiento de la persona, y que el Derecho no crea, sino toma sólo como presupuesto o substrato, y el elemento arbitrario lo da el reconocimiento de la personalidad, artificio por medio del cual el particular ordenamiento positivo concede protección a intereses y situaciones que en otros ordenamientos pueden muy bien encontrar distintos expedientes que los tutelan*»<sup>230</sup>.

Cuando todavía no se había resuelto la cuestión de qué eran las personas jurídicas, el pretendido concepto entró en crisis, no por abandono de la figura sino por el uso fraudulento

---

<sup>228</sup> Para estas líneas hemos seguido el resumen realizado por DÍEZ PICAZO, L. y GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, Volumen I, Tecnos, Madrid, 2016, págs. 418 y 419. También un breve resumen de las doctrinas en CAPILLA RONCERO, F., *De las personas jurídicas*, en «Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales, Tomo I» (dir. M. Albaladejo y S. Díaz Alabart), Edersa, Madrid, 1993, págs. 834 a 837.

<sup>229</sup> Cfr. CAPILLA RONCERO, F., *La persona jurídica: funciones y disfunciones*, op. cit., págs. 44 a 61.

<sup>230</sup> Cfr. CASTÁN TOBEÑAS, J. op. cit., págs. 402 a 412.

de la misma<sup>231</sup>. Un abuso que puede proceder de la interposición de la persona jurídica para eludir normas imperativas o para defraudar a los acreedores, o incluso a los propios miembros de la entidad. Téngase en cuenta, en particular, que la atribución de la personalidad jurídica produce la inmediata separación del patrimonio de la entidad y el de cada uno de sus socios, por lo que, al aislarse el núcleo de imputación, de los efectos de los actos y negocios de la persona jurídica sólo responde ésta y no sus miembros. La jurisprudencia americana, en el marco más flexible del *common law*, acuñó la doctrina del *disregard*<sup>232</sup>, por la cual los tribunales podían prescindir de la forma externa de la persona jurídica y alcanzar a las personas y bienes que se amparaban bajo su cobertura. En la doctrina europea la obra más relevante fue la de SERICK (*Apariencia y realidad las sociedades mercantiles*) y en España las de CASTRO y COSSÍO. Este último autor señala que si la estructura formal de la persona jurídica se utiliza de manera abusiva, con una finalidad fraudulenta, el juez podrá descartarla para que no se produzca un resultado contrario al que el Derecho pretende, para lo que habrá de prescindirse a veces de la norma fundamental del Derecho de Sociedades, que establece una separación absoluta entre la persona social y el patrimonio de la sociedad y el de cada uno de los socios, imponiéndose entonces la superación de la personalidad jurídica social, no sólo para evitar situaciones injustas sino también situaciones de fraudes a terceros, o lo que es lo mismo, que si la interposición de la personalidad jurídica determina un resultado ilegal, fraudulento o simplemente injusto, será preciso prescindir de su mecanismo y superar la solución de continuidad que existe entre la persona individual de los socios y la del ente social<sup>233</sup>. Esta doctrina, conocida como del levantamiento del velo de la persona jurídica, ha sido acogida por nuestro Tribunal Supremo<sup>234</sup>, en la mayoría de los casos para verificar una comunicación de responsabilidad, desde la persona jurídica a los miembros componentes de ésta, haciéndoles responsables de las deudas del ente<sup>235</sup>. No obstante, el mismo Tribunal Supremo ha proclamado el carácter excepcional con que debe aplicarse la ruptura del hermetismo social para evitar contraproducentes consecuencias<sup>236</sup>, que se mueven en el

---

<sup>231</sup> De Castro apunta a que la admisión de la sociedad anónima entre las personas jurídicas, si bien favoreció el desarrollo económico, fue la principal causa determinante de la crisis del concepto de persona jurídica en la moderna dogmática, y que, hecho este reconocimiento, el concepto podría extenderse a otras figuras jurídicas, como la herencia yacente, la sociedad y asociación irregulares, la masa del concurso, la sociedad de gananciales o la mera copropiedad, por lo que “estirado de esta forma el término, queda sin valor técnico y es natural que, en la doctrina, se vaya generalizando la tendencia a abandonar, como inútil y productor de confusiones, al mismo concepto de persona jurídica”, vid. CASTRO Y BRAVO, F. de, *La Sociedad Anónima y la deformación del concepto de persona jurídica*, Anuario de Derecho Civil, Madrid, 1949, págs. 1404 a 1406. Abundando en lo anterior, Cossío señala que la crisis del concepto deriva de su insuficiencia para explicar una serie de fenómenos de vida colectiva y de su falta de contenido y excesiva vaguedad, en cuanto no supone un orden perfectamente delimitado, una estructura de términos precisos y concretos, capaz de aplicarse, sin alteración, a los distintos supuestos que en la práctica se ofrecen, y de tales carencias deduce el autor, a su vez, las aplicaciones abusivas de la persona jurídica, unas veces con fines de defraudación fiscal y otras con intención de limitar la responsabilidad individual, vid. COSSÍO, A. de, *Hacia un nuevo concepto de persona jurídica*, op. cit. pág. 645.

<sup>232</sup> Se cita como el primer caso en el que se aplicó tal doctrina el “Bank of the United States vs Deveaux”, de 1809 del Juez Marschall, vid. SEOANE SPIEGELBERG, J.L., *El Levantamiento del velo como mecanismo impeditivo de la elusión de la Responsabilidad Civil*, Revista de la Asociación de Abogados Especializados en Responsabilidad Civil y Seguro, núm. 42, 2012, pág. 11.

<sup>233</sup> Cfr. COSSÍO Y CORRAL, A. de, *De las personas jurídicas* en «Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales, Tomo I» (dir. M. Albaladejo), Edersa, Madrid, 1978, pág. 853.

<sup>234</sup> La recepción de esta doctrina por la jurisprudencia española se lleva a efecto en la conocida STS de 28 de mayo de 1984.

<sup>235</sup> Vid. DÍEZ PICAZO, L. y GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, 2016, op. cit., pág. 422.

<sup>236</sup> Recientemente han señalado estas cautelas las SSTs de 31 de enero de 2000, 4 de octubre de 2002, 11 de septiembre de 2003, 29 de junio de 2006, 4 de noviembre de 2010 o 30 de mayo de 2012.

entorno del conflicto entre seguridad jurídica y justicia<sup>237</sup>, lo que no es incompatible con su aplicación en cualquier orden<sup>238</sup>.

En todo caso, entendemos que nada de lo anterior debe llevar a la negación del concepto de persona jurídica. CLEMENTE DE DIEGO es contundente al afirmar que el sentimiento de la propia insuficiencia y la conciencia de la comunidad de fin llevan a la formación de organismos sociales que centuplican las fuerzas individuales, que tales entidades son los elementos más poderosos del fomento y progreso de los intereses sociales, y que su existencia no puede negarse sino cerrando los ojos a la luz, para concluir diciendo que «*bien miradas las cosas, no hay más que dos formas o tipos de personas jurídicas: las colectivas y las institucionales, modeladas por el tipo de la asociación o corporación, y las estructuradas por el tipo de las fundaciones*»<sup>239</sup>. También COSSÍO, aun cuestionando las limitaciones del concepto, señala que «*a pesar de tales imperfecciones, es un hecho indudable que un concepto de tan antigua historia como este de la personalidad jurídica, y que tan útiles funciones ha venido desempeñando, no puede, sin más, ser desechado*»<sup>240</sup>. Y aún con más firmeza DE LOS MOZOS afirma que «*como ha dicho T. Ascarelli, constituye un precioso instrumento para que el individuo pueda participar en varias actividades sociales, mediante la técnica de la multiplicación de centros de imputación, resolviendo de este modo la atribución de diversas legitimaciones en relación con los distintos bienes y actividades*», de forma que «*ni se puede hablar de crisis del concepto de persona jurídica, ni parece que sea acertado abandonar su concepto, pues únicamente lo que interesa es advertir el sentido instrumental del mismo, al servicio de los intereses que protege el ordenamiento, alejándose de generalizaciones y abstracciones*»<sup>241</sup>.

---

<sup>237</sup> Para Seoane existe consenso general en que “la aplicación de tal doctrina ha de hacerse con suma cautela, con cuidado exquisito, a los efectos de evitar que en el conflicto entre justicia y seguridad jurídica salga esta última malparada, en tanto en cuanto una ampliación desmedida y desproporcionada del desconocimiento de la personalidad jurídica propia del ente social, con las consecuencias de la quiebra de la limitación de responsabilidad de los accionistas o copartícipes con respecto a las deudas sociales, determinaría la crisis más absoluta del derecho societario, que conforma un instrumento básico del progreso humano”, cfr. SEOANE SPIEGELBERG, J.L., op. cit., pág. 15. Las mismas precauciones se ponen de manifiesto por Ruiz-Rico al decir que el art. 7.2 CC es fundamento para alzar el velo pero que la vaguedad de su contenido genera cierta inseguridad jurídica en cuanto a las medidas aplicables, al mismo tiempo que se resiente la institución registral pues la funcionalidad del Registro Mercantil queda en entredicho cada vez que se penetra en el interior de un ente social, además de que el riesgo de abuso en torno a la persona jurídica pervive tras cerrarse el velo, al generarse una inevitable desconfianza en las relaciones externas de la sociedad afectada, por lo que autora propone explorar otras soluciones legales a modo de alternativa a la reacción judicial frente a la instrumentalización fraudulenta de las sociedades, vid. RUIZ-RICO RUIZ, C., *El levantamiento del velo en las sociedades mercantiles: Argumentaciones jurídicas tendentes a reducir su aplicabilidad*, Anuario de Derecho Civil, 2000, págs. 924 y 925.

<sup>238</sup> La doctrina sobre el hermetismo del sustrato personal estuvo referida en origen y tiene su máxima expresión en el derecho societario, pero se puede dar en cualquier orden, civil, penal, administrativo o social. De hecho, podría ser aplicable a las asociaciones, toda vez que ofrecen la estructura corporativa adecuada y el expediente de la incomunicación patrimonial, y porque, entre otros aspectos, no está resuelta la cuestión de la asociación que deviene unipersonal. Incluso la actual LODA remite a los estatutos de las asociaciones la determinación del ingreso y retirada de aportaciones económicas por parte de los socios, excluidas las cuotas, pero admitido “siempre que la reducción patrimonial no implique perjuicios a terceros” (art. 23.2). Sobre la burla de las reglas de la responsabilidad de los tipos mercantiles a través de la legislación de asociaciones vid. PÉREZ ESCALONA, S., *La asociación y el Derecho de sociedades: Notas para un debate*, REDUR, núm. 2, 2004, pág. 96.

<sup>239</sup> Cfr. CLEMENTE DE DIEGO, F., *Instituciones de derecho civil español*, Tomo I, Madrid, 1941, págs. 206 a 210.

<sup>240</sup> Cfr. COSSÍO, A. de, *Hacia un nuevo concepto de persona jurídica*, op. cit. pág. 646.

<sup>241</sup> Cfr. MOZOS, J.L., de los, *La llamada “crisis” del concepto de persona jurídica y su revisión dogmática*, en «Derecho Civil Español, Común y Foral» (J. Castán Tobeñas), Reus, Madrid, 1982, pág. 421 a 425.

Afirmada su existencia, para ARIÑO es preciso que en la persona jurídica concurren una serie de elementos: a) que aparezca una entidad con existencia real e independiente de sus elementos componentes aun en el caso de que sea un individuo único el que con otros elementos reales u organizativos integra la entidad; b) que se trate de una entidad jurídicamente ordenada, esto es, estructurada como un *corpus* u organización capaz de alumbrar por sí una voluntad común o colectiva vinculante para todos sus elementos componentes (personales o reales); c) que esta entidad organizada actúe como sujeto de derecho, es decir, como centro final de imputación de relaciones jurídicas, y que, por tanto, le sean reconocidos derechos y obligaciones; y d) que, para que todo lo anterior sea posible, exista un patrimonio, no sólo separado, sino independiente, al cual quepa referir la propia responsabilidad<sup>242</sup>.

## 2. CLASES

Como se acaba de ver, es claro que la idea de sujeto de derecho se extiende no sólo a la persona física sino también a determinados entes nacidos de la cooperación entre distintos individuos y dirigidos a conseguir fines que no sería posible alcanzar sin la unificación de las actividades y esfuerzos de una pluralidad de personas, o a determinados complejos patrimoniales afectos al logro de finalidades superiores a las de la mera individualidad, en cuanto unos y otros aspiran a superar las limitaciones del ser humano y a una continuidad en el tiempo superior a la de la vida<sup>243</sup>. Por eso, planteado ya el carácter instrumental de la persona jurídica, resulta de más interés conocer las clases de éstas para, a su vez, seguir el camino que estamos recorriendo para identificar el objeto del registro de asociaciones.

### 2.1. Criterios de clasificación

Para MANRESA las clasificaciones fundamentales son las que atienden a su estructura o a su función, siendo que por la estructura se dividen en personas jurídicas de tipo corporativo o asociativo, comprendiendo todas las llamadas *universitas personarum*, y en personas jurídicas de tipo fundacional o institucional, las denominadas *universitas bonorum*, mientras que por la función se dividen en personas jurídico públicas y personas jurídico privadas<sup>244</sup>. En igual sentido, CAPILLA afirma que es habitual clasificar las personas jurídicas atendiendo a su estructura y sustrato, distinguiendo entre personas jurídicas colectivas, que son aquellas que suponen una pluralidad de personas, miembros de una organización que persigue ciertos fines (corporaciones, asociaciones y sociedades), y personas jurídicas consistentes en una organización dotada unilateralmente de recursos económicos para la consecución de un fin (fundaciones), si bien el autor añade que es más identificativa la clasificación basada en la pertenencia o no de la persona jurídica al ámbito del Derecho público o del Derecho privado, situando entre el primer grupo a las Administraciones

---

<sup>242</sup> Vid. ARIÑO ORTIZ, G., *La Administración Institucional (Bases de su régimen jurídico)*, 2ª Ed., Instituto de Estudios Administrativos, 1972, págs. 93 a 95.

<sup>243</sup> Vid. COSSÍO Y CORRAL, A. de, *De las personas jurídicas*, op. cit., pág. 831.

<sup>244</sup> Vid. MANRESA Y NAVARRO, J.M., op. cit., pág. 284.

territoriales (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales) y a los entes de la Administración institucional<sup>245</sup>.

Al margen de las Administraciones públicas, GARCÍA DE ENTERRÍA se refiere a las corporaciones sectoriales de base privada y pública. Las corporaciones privadas parten de un libre pacto asociativo previo, el cual configura libremente el ente en cuestión en cuanto a su finalidad, estructura y funcionamiento, siendo entes tasados por la ley (esencialmente, sociedades civiles y mercantiles, fundaciones, asociaciones, mutualidades, cooperativas). Las corporaciones públicas, en cambio, son creadas bien directamente por la ley o por resolución administrativa, y aunque en algunos casos se exija la iniciativa previa de sus futuros miembros, tal iniciativa no es un pacto privado pues no alcanza a configurar el fin específico y las funciones a desarrollar por la corporación, que están previamente fijadas por la ley (colegios profesionales y cámaras oficiales)<sup>246</sup>. Se trataría, por tanto, de una figura híbrida, a medio camino entre las organizaciones de Derecho público y las organizaciones privadas.

Desde la perspectiva legal, el artículo 35 del Código Civil<sup>247</sup> parece optar por el criterio del interés social, distinguiendo en consecuencia entre personas jurídicas de interés público (corporaciones, asociaciones y fundaciones) y de interés particular (asociaciones civiles, mercantiles e industriales)<sup>248</sup>.

Al referir el Código Civil, aprobado dos años después de la Ley de Asociaciones de 1887, se cuestiona si ésta, en realidad, reconocía o no personalidad jurídica a las asociaciones. Una parte de la doctrina ha considerado irrelevante esta polémica por entender que el legislador remitió tal cuestión a la inminente aprobación de dicho código, que en ese tiempo se estaba redactando. Siendo esto cierto, también lo es que la Ley no hizo alusión a este asunto, por lo que pudiera pensarse que entre la fecha de su aprobación y la del Código Civil en 1889, las asociaciones quedaron en una indeterminación jurídica. Abona esta idea el hecho de que el Gobierno, con insistencia, hizo explícita su intención de elaborar una ley de policía y registro, y de remitir los aspectos sustantivos del derecho de asociación a la legislación común, al Código Penal la definición de las asociaciones ilícitas y al Código Civil lo relativo a la personalidad jurídica, capacidad de obrar y propiedad corporativa de las asociaciones.

No obstante esto, durante los debates parlamentarios en ambas Cámaras las asociaciones fueron nombradas de forma reiterada como personas jurídicas, personas sociales,

---

<sup>245</sup> Vid. CAPILLA RONCERO, F., *De las personas jurídicas*, op. cit., págs. 846 y 847. En la actualidad hay que estar a lo dispuesto en la LRJSP, cuyos artículos 2.3 y 3.4 establecen que son Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de éstas, y que cada una de las Administraciones Públicas actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única.

<sup>246</sup> Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T-R., *Curso de Derecho Administrativo. I*, 16ª Ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2013, págs. 430 y 431.

<sup>247</sup> Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil (*Gaceta de Madrid*, núm. 206, de 25 de julio de 1889).

<sup>248</sup> Art. 35 CC: “Son personas jurídicas: 1º. Las corporaciones, asociaciones y fundaciones de interés público reconocidas por la ley. Su personalidad empieza desde el instante mismo en que, con arreglo a derecho, hubiesen quedado válidamente constituidas. 2º. Las asociaciones de interés particular, sean civiles, mercantiles o industriales, a las que la ley conceda personalidad propia, independiente de la de cada uno de los asociados”.

personas morales o personas colectivas, y por tanto su personalidad jurídica fue tan unánimemente aceptada que, al parecer, se consideró innecesario plasmar en el proyecto de ley de asociaciones de 1886 tan evidente cuestión. Sobre este tema de la personalidad jurídica el Sr. Paso y Delgado, en nombre de la Comisión, expuso en el Senado dos conclusiones de, entonces, un reciente congreso jurídico: a) «*la persona jurídica o social, tiene origen independiente del Estado, pero a éste toca reconocerla y fijar la capacidad civil que ha de gozar*»; y b) «*la capacidad jurídica de las personas sociales deberá ser adecuada a los fines cuya realización estrictamente se propongan los creadores de aquellas*». Y añadió, en referencia al proyecto de ley de asociaciones: «*Y yo pregunto, Sres. Senadores: ¿qué es esta ley, sino la realización de esas mismas conclusiones? ¿Hacemos, por ventura, otra cosa que proclamar la existencia de la persona jurídica que nace independientemente del Estado?*»<sup>249</sup>. En esta línea, CASTÁN afirma que fue casi aislada la opinión de Traviesas, quien en 1921 entendió que la Ley de 1887 no reconocía personalidad jurídica a las asociaciones regidas por ella<sup>250</sup>. Otros datos refuerzan el criterio mayoritario. Así, el Real Decreto de 19 de septiembre de 1901, dirigido a estimular la inscripción en el Registro, comienza confirmando el carácter de personas jurídicas de las asociaciones al señalar que: «*La ley de 30 de junio de 1887, que vino a regular el ejercicio del derecho de asociación, determinó las formalidades necesarias para que por el Poder público pudiera ejercerse la debida fiscalización sobre las entidades jurídicas que se creasen al amparo de aquel derecho mismo*». Aunque con otro enfoque, y en referencia al directorio militar de Primo de Rivera, es ilustrativo también para la materia que nos ocupa el siguiente comentario de OLÍAS: «*la enemiga del general hacia las asociaciones de corte democrático-liberal se manifestó en el terreno legal haciendo a las personas jurídicas, esto es, a las asociaciones, sujetos de delito, contradiciendo la tradición no sólo legislativa sino jurisprudencial que venía imperando*»<sup>251</sup>.

Sea como fuere, el Código Civil reconoció a las asociaciones personalidad jurídica desde el instante en que, con arreglo a derecho, quedaran válidamente constituidas, y ninguna norma posterior reguladora de las asociaciones ha cuestionado tal evidencia. Es más, «*desde el plano estrictamente jurídico, el estudio de las asociaciones aparece secularmente incorporado a la teoría de la persona jurídica*»<sup>252</sup>.

## 2.2. En particular, asociaciones y sociedades

Una vez definidas las corporaciones públicas, que se crean por norma, y las fundaciones, de base real o patrimonial<sup>253</sup>, nos centramos ahora en la clasificación legal del

---

<sup>249</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes, Senado*, núm. 68, de 14 de abril de 1887, pág. 1456. El senador se refería al Congreso Jurídico Español celebrado en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación en 1886, es decir, uno de los cuatro congresos que se celebraron con motivo de la redacción del Código Civil (Madrid 1863, Zaragoza 1881, Madrid 1886 y Barcelona 1888).

<sup>250</sup> Vid. CASTÁN TOBENAS, J., op. cit., pág. 446.

<sup>251</sup> Cfr. OLÍAS DE LIMA GETE, B., op. cit., pág. 81.

<sup>252</sup> Cfr. DURÁN RIVACOBA, R., y DE LA REINA TARTIÈRE, G., *Código de Asociaciones*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2004, pág. 13.

<sup>253</sup> Los colegios profesionales encuentran su fundamento en el art. 36 CE y las cámaras oficiales en el art. 52 CE, y ambos tipos de corporaciones, pese a contar con una base asociativa, obedecen a supuestos distintos de los contemplados en el art. 22 CE (STC 139/1989, FJ 2). Las fundaciones tienen su fundamento en el art. 34 CE, y el mismo derecho de fundación fue claramente separado del derecho de asociación durante la tramitación de la norma constitucional, hasta el punto de perder el carácter de derecho fundamental.

Código Civil para diferenciar entre «asociaciones de interés público» de las «asociaciones de interés particular».

Partiendo de que las asociaciones tienen un origen voluntario proyectado tanto en la constitución como en el poder estatutario, el Código Civil (art. 36) establece que las asociaciones de interés particular se regirán por las disposiciones relativas al contrato de sociedad, por lo que, por exclusión, las asociaciones de interés público quedan sometidas a la legislación de asociaciones. Sin embargo, la mayoría de las asociaciones que se sujetan a esta normativa persiguen fines privados que, aunque merecedores de protección, no dejan de ser particulares. Según DIEZ PICAZO y GULLÓN *«el error ha sido incluir a las asociaciones sin distinguir entre las personas jurídicas de interés público, porque no todas ellas lo persiguen. El propio artículo 1º de la Ley de 1887 menciona a las sociedades de socorros mutuos y a las cooperativas de producción, crédito o consumo, en las que no aparece aquella nota. Una asociación puede perfectamente no perseguir un interés público en el sentido indicado (v. gr., una asociación de recreo)»*<sup>254</sup>. Para COSSÍO la confusión debe resolverse en un único sentido, es decir, que el carácter meramente económico y lucrativo de una sociedad es en donde parece radicar la esencia de la distinción entre asociaciones de interés público y las de interés particular, sometidas éstas exclusivamente a las normas del Derecho privado. El ánimo de lucro sería, por tanto, lo que tipificaría a la sociedad privada. En efecto, según el art. 1.665 CC la sociedad es un contrato por el cual dos o más personas se obligan a poner en común dinero, bienes o industria, con ánimo de partir entre sí las ganancias, y el art. 116 CCo define el contrato de compañía como aquél en virtud del cual dos o más personas se obligan a poner en fondo común bienes, industria o alguna de estas dos cosas para obtener lucro. Por ello, cualquier agrupación de personas que persiga una finalidad particular distinta de ésta, deberá regirse por las normas del Derecho de Asociaciones<sup>255</sup>.

PANTALEÓN señala que como criterios de distinción entre asociación y sociedad se han utilizado, básicamente, dos: *«Uno de raíz francesa, el criterio causal del ánimo de lucro, según el cual serían asociaciones en sentido estricto las asociaciones en sentido amplio sin fin lucrativo, y sociedades las que persiguen el fin de obtener un lucro destinado a ser distribuido entre los socios. Y de raigambre alemana el otro, el criterio estructural según el cual serían asociaciones en sentido estricto... las asociaciones en sentido amplio con estructura corporativa –desligada de las personas de los singulares asociados; basada en una constitución, los estatutos, independizada de los fundadores- y sociedades, las asociaciones de estructura personalista»*. Cita también a FERRARA, que entiende se inclina por el segundo criterio, como el propio autor, que afirma la irrelevancia del criterio del lucro, que sólo servía en la Ley de Asociaciones de 1887 para establecer si a un concreto fenómeno asociativo le era o no aplicable el derecho administrativo-policial de asociaciones, y que desde la Ley de Asociaciones de 1964 el criterio correcto de distinción *«no puede ser sino un criterio estructural: su estructura corporativa, organizada estatutariamente, caracteriza a las asociaciones frente a las sociedades, agrupaciones organizadas contractualmente, según esquemas personalistas»*. A partir de aquí, dentro del concepto asociaciones-sociedades en sentido amplio distingue dos

---

<sup>254</sup> Vid. DIEZ PICAZO, L. y GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, Volumen I, 4ª Ed., Tecnos, Madrid, 1982, pág. 652.

<sup>255</sup> Vid. COSSÍO Y CORRAL, A. de, *De las personas jurídicas*, op. cit., pág. 835.

grandes grupos: a) las corporaciones jurídico-privadas (asociaciones en sentido estricto); y b) las sociedades contractuales (sociedades en sentido estricto). Y dentro del primer grupo, a su vez, diferencia entre: a) asociaciones estatutarias (las asociaciones de la Ley de 1964, partidos políticos, sindicatos, asociaciones religiosas, etc.); y b) sociedades estatutarias (sociedades anónimas, limitadas, comanditarias por acciones, cooperativas, de garantía recíproca, etc.)<sup>256</sup>. En el mismo sentido, PAZ-ARES afirma que configurada la asociación como un tipo corporativo que se construye en función de la institucionalización y despersonalización del fin y, consiguientemente, se estructura como persona jurídica plena, independiente de las vicisitudes personales de los socios, dotada de autonomía patrimonial total, régimen colegial y neta diferenciación de órganos deliberante y de administración, se concluye que cuando el Código Civil utiliza el concepto de «interés público» no se refiere tanto a la índole del fin (aunque excluye el lucrativo) cuando a su institucionalización y despersonalización a través de una estructura corporativa, que subsiste desvinculado de las circunstancias de los socios<sup>257</sup>.

Aunque el criterio estructural también nos permitiría identificar al grupo de asociaciones objeto del registro de asociaciones (asociaciones estatutarias), nos atenemos al sentido mayoritario de la jurisprudencia y la doctrina, así como al propio derecho positivo para, sobre la base del criterio de la ganancia, establecer la siguiente equivalencia: las «asociaciones de interés público» son las asociaciones no lucrativas, sujetas al Derecho de Asociaciones, y las «asociaciones de interés particular» son las sociedades lucrativas, sometidas al Derecho Civil o Mercantil<sup>258</sup>.

En efecto, el criterio causal del lucro ha sido constante en la legislación de asociaciones, aplicándose ésta sólo a las formas asociativas ajenas a la distribución de ganancias. Así, quedaban sujetas a la Ley de Asociaciones de 1887 las asociaciones para fines religiosos, políticos, científicos, artísticos, benéficos y de recreo o cualesquiera otros lícitos «*que no tengan por único y exclusivo objeto el lucro o la ganancia*» (art. 1º).

Una interesante cuestión suscita el tenor literal de este artículo 1º pues la Ley de 1887 somete a sus disposiciones a las asociaciones que, con independencia de su finalidad, no tengan por único y exclusivo objeto el lucro y la ganancia. Pudiera deducirse del término «exclusivo» que cualquier asociación que añadiera al ánimo de lucro un fin social de, por ejemplo, beneficencia, ya quedaría dentro del ámbito de aplicación de la Ley. El criterio lógico de interpretación de las normas nos lleva claramente a la conclusión contraria, y de esta manera se entendió por el Tribunal Supremo, declarando en la Sentencia de 28 de marzo de 1919 lo siguiente: «*No obstante aparecer registrada en la Dirección de Seguridad<sup>259</sup> la Asociación de los Gremios de Carnes de Madrid, con intento de acomodarla a la Ley de 30 de junio de 1887, puede dicha entidad tener también, si sus funciones, objeto y fines lo evidencian,*

---

<sup>256</sup> Vid. PANTALEÓN PRIETO, F., *Asociación y sociedad (A propósito de una errata en el Código Civil)*, Anuario de Derecho Civil, 1993, págs. 8, 40 y 45.

<sup>257</sup> Vid. PAZ-ARES, C., *Comentario del Código Civil*, II, Ministerio de Justicia, 1991, pág. 1299 y ss.

<sup>258</sup> La identificación entre “asociación de interés particular” y “sociedad civil, mercantil o industrial” ya se estableció claramente por la STS de 5 de julio de 1913, vid. *Doctrina Civil del Tribunal Supremo*, Tomo I (coord. M. Rodríguez Navarro), Aguilar, Madrid, 1941, pág. 329.

<sup>259</sup> Por “Dirección de Seguridad” hay que entender “Dirección General de Seguridad”, órgano creado por el Ministerio de la Gobernación en 1876 con sede en Madrid.



*otra naturaleza sustantiva, porque los derechos y obligaciones no surgen y se definen por el nombre que les dan las partes, sino por razón del concepto jurídico en que se informan con arreglo a las Leyes; y como quiera que con arreglo a las bases estatuidas, ley primordial de la presente litis, entre los objetos principales de la Asociación los hay de lucro, por más que aparecen de sus estatutos otros de orden cultural y filantrópico que no desnaturalizan su carácter esencialmente de Sociedad civil, es vista la improcedencia del primer motivo del recurso, por no ser aplicable al caso actual la expresada Ley ni el artículo constitucional que se citan como infringidos... y esto anotado, aunque se trate, en la forma, de una Asociación regida por la Ley especial mencionada, dicho se está que la entidad demandada constituye, en realidad, una Sociedad de naturaleza civil, comprendida en el artículo 1.680 y concordantes del Código»<sup>260</sup>.*

Ya antes de esta sentencia, con motivo del proyecto de Ley de Asociaciones de 1911, el propio legislador advirtió la incongruencia. Su artículo 1º, en la línea del artículo 1º de la Ley de 1887, quedó redactado como sigue: *«Tiene por objeto esta ley regular el ejercicio del derecho de asociación, en virtud del cual varias personas realizan, por la mutua colaboración orgánica, alguno de los fines de la vida humana, sin perseguir exclusivamente el lucro ó la ganancia»*. Sin embargo, el Dictamen de la Comisión propuso eliminar el término «exclusivamente»<sup>261</sup>. El proyecto, en cualquier caso, no llegó a plasmarse en ley.

Por lo demás, la Decisión de Competencia de 3 de marzo de 1928, que adoptó la forma de real decreto, vino a incidir en la misma idea de la ausencia de lucro: *«No es potestativo de los interesados el calificar el pertenecientes a una u otra clase las personas jurídicas que crean con su consentimiento; sino que su cualidad viene impuesta por su naturaleza, conforme a las leyes, y por tanto, que todas aquellas en que faltan los esenciales requisitos que para las sociedades civiles señala el artículo 1.665 del Código Civil y para las mercantiles el artículo 116 del Código de Comercio, han de considerarse comprendidas en el concepto genérico de asociación que regula la expresada ley, ya que en su amplitud caben todas las modalidades en que, persiguiendo la obtención de cualquier fin lícito por la cooperación humana, no aportan sus individuos bienes determinados ni verifican distribución de las utilidades o ganancias que con los mismos obtuvieren»<sup>262</sup>.*

También el Decreto de 25 de enero de 1941 sobre regulación del derecho de asociación, dejó fuera de su ámbito *«las asociaciones que tengan por único o exclusivo objeto el lucro o la ganancia y que se rijan, por consiguiente, por las disposiciones del derecho civil o del mercantil»* (art. 1º). Con estos precedentes la Ley de Asociaciones de 1964 volvía a establecer la exclusión de aquellas entidades que se rigieran por el contrato de sociedad y se constituyeran *«con arreglo al Derecho Civil o Mercantil»* (art. 2).

---

<sup>260</sup> Vid. *Doctrina Civil del Tribunal Supremo*, Tomo I, op. cit. pág. 332.

<sup>261</sup> El Dictamen puede consultarse en: *Archivo del Congreso de los Diputados*.

<sup>262</sup> Vid. SALAS MURILLO, S. de, *Las asociaciones sin ánimo de lucro en el derecho español*, op. cit., pág. 84.

Tras la Constitución de 1978, la actual LODA establece claramente que se aplica a «todas las asociaciones que no tengan fin de lucro» (art. 1.2)<sup>263</sup>. De esta forma, la LODA acoge el criterio causal que se ha ido consolidando como tradicional en nuestro Derecho, pero no asume, lógicamente, la motivación política que estuvo en el origen de su adopción y que pervivió hasta 1978. En concreto, en la exclusión de las sociedades de la Ley de Asociaciones de 1887 pesó la nula inquietud que para el poder liberal generaban los entes cuyo único objeto era el lícito enriquecimiento. Mientras que las sociedades eran dignas de favor, las asociaciones, frecuentemente politizadas, eran vistas con desconfianza por el poder y, por ello, sometidas a un régimen de especial vigilancia. AGUIAR DE LUQUE y ELVIRA lo expresan así: «... los ordenamientos jurídicos de tradición europea continental (y entre ellos, obviamente, el nuestro) distinguen dos especies, según cual sea su fin: las asociaciones en sentido estricto, que no persiguen fin lucrativo, y las sociedades, que tienen por objeto partir ganancias. Sin duda alguna en la diferencia de tratamiento jurídico, ampliamente liberal para las sociedades y sujetos a la policía administrativa las asociaciones, no está ausente ese espíritu del protestantismo tan interiorizado en los esquemas liberal-burgueses, que vincula connotaciones positivistas al mundo de los negocios y de las ganancias y ve con recelo la persecución de fines de interés general»<sup>264</sup>. En los mismos términos, sobre las sociedades, URÍA afirma: «Gestado y publicado nuestro Código de Comercio en pleno apogeo liberal, lógico es que responda al espíritu de esa doctrina político-económica y que proclame en su Exposición de Motivos que la regulación de las sociedades está inspirada en la más amplia libertad de los socios para constituirse en sociedad como tengan por conveniente y en la completa ausencia de intervención gubernativa en la constitución y en el funcionamiento ulterior de las sociedades así creadas. Esa concepción liberal trajo consigo un sistema legal bastante fragmentario y de carácter esencialmente dispositivo y no coactivo»<sup>265</sup>.

Por tanto, nuestro campo de estudio se limita a las personas jurídicas del art. 35.1 CC, es decir, a las asociaciones de interés público, debiéndose interpretar la expresión «interés público» en un doble sentido: como sinónimo de ausencia de ánimo de lucro y como equivalente a cualquier finalidad de la vida humana digna de protección, ya sea de carácter particular o de alcance público. O lo que es lo mismo, cuando el Código Civil habla de «asociaciones de interés público» se está refiriendo a las asociaciones en sentido amplio, aunque no tan amplio que comprenda a las sociedades civiles y mercantiles sino sólo a las asociaciones no lucrativas con independencia del objetivo público o privado que motiva la creación de la asociación. Sobre lo anterior conviene hacer dos importantes precisiones. Por un lado, que lo que está prohibido para las asociaciones es el llamado lucro subjetivo o reparto entre los socios de las ganancias pero no el lucro objetivo, es decir, la realización de actividades económicas para obtener beneficios que se reinviertan en el cumplimiento de las actividades asociativas. Ni tan siquiera está vedado que los asociados puedan tener una

---

<sup>263</sup> Según la Exposición de Motivos de la LODA: «La presente Ley Orgánica, siguiendo nuestra tradición jurídica, limita su ámbito a las asociaciones sin fin de lucro, lo que permite dejar fuera del ámbito de aplicación de la misma a las sociedades civiles, mercantiles, industriales y laborales, a las cooperativas y mutualidades, y a las comunidades de bienes y de propietarios, cuyas finalidades y naturaleza no responden a la esencia comúnmente aceptada de las asociaciones... Tampoco pueden incluirse las corporaciones llamadas a ejercer, por mandato legal, determinadas funciones públicas». No todas las entidades que se citan persiguen el lucro, pero sí es cierto que algunas presentan una naturaleza singular o bien carecen de personalidad jurídica, que las coloca fuera de la ley general de asociaciones.

<sup>264</sup> Cfr. AGUIAR DE LUQUE, L. y ELVIRA PERALES, A., op. cit., pág. 621.

<sup>265</sup> Cfr. URÍA, R., *Derecho Mercantil*, 13ª Ed., Madrid, 1985, págs. 120 y 121.

eventual ventaja patrimonial sino sólo el ánimo de obtener y repartirse, en forma preestablecida de acuerdo con unas cuotas prefijadas, rendimientos o ganancias. Por otro, que las asociaciones pueden combinar los fines privados con los públicos, dando lugar a una categoría de asociación que analizaremos al hablar de las clases de asociaciones.

### 2.3. La asociación en sentido estricto: artículo 22 de la Constitución

Con esta primera aproximación ya tenemos que el objeto del registro de asociaciones es la «asociación de interés público» o «asociación no lucrativa». Ahora bien, ante la existencia de sociedades carentes de ánimo de lucro<sup>266</sup> en las que, además, concurrieran los elementos personal y orgánico propios de las asociaciones, presentándose entonces una identidad sustancial entre aquéllas y éstas, cabría preguntarse si el registro de asociaciones sería apto para la inscripción y publicidad de tales sociedades. Entendemos que no, por lo que al criterio del lucro habría que añadir un segundo criterio, y este no puede ser otro que el del fundamento constitucional de asociaciones y sociedades.

Esta cuestión se ha tratado con acierto por FERNÁNDEZ FARRERES, quien, al analizar la distinción asociaciones-sociedades, además de afirmar la virtualidad del criterio del lucro para diferenciarlas, concluye que *«el grado de especificidad que alcanzan las sociedades respecto de las asociaciones las hace cualitativamente distintas a éstas, de manera que difícilmente podrá sustentarse que el régimen jurídico de las sociedades encuentra una directa conexión con las bases jurídicas mismas del derecho de asociación contenidas en el artículo 22 del texto constitucional. De esta forma, es en el artículo 38 de la propia Constitución donde encuentra, a mi juicio, un directo engarce el derecho a la creación de sociedades civiles o mercantiles, al reconocerse la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado»*<sup>267</sup>. En efecto, el artículo 38 y el Título VII de la CE utilizan conceptos como mercado, productividad, monopolio,

---

<sup>266</sup> El art. 129.2 CE se refiere a las “sociedades cooperativas”, y el art. 1 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, define a la cooperativa como “sociedad constituida por personas que se asocian, en régimen de libre adhesión y baja voluntaria, para la realización de actividades empresariales encaminadas a satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales, con estructura y funcionamiento democrático”, estableciendo su Disposición adicional primera que “podrán ser calificadas como sociedades cooperativas sin ánimo de lucro las que gestionen servicios de interés colectivo o de titularidad pública, así como las que realicen actividades económicas que conduzcan a la integración laboral de las personas que sufran cualquier clase de exclusión social”. Por su parte, la doctrina ha contemplado la posibilidad de sociedades anónimas no lucrativas.

<sup>267</sup> Añade el autor como argumento que reconducir la creación de empresas al art. 22 CE supondría quedar protegida por el recurso de amparo, posibilidad “a todas luces rechazable”. No obstante, una vez manifestada su postura, el autor se hace eco de la opinión contraria de CAPILLA RONCERO, AGUIAR DE LUQUE y GIRÓN TENA, que consideran, respectivamente, que el concepto de asociación engloba a las sociedades, que el art. 22 CE comprende las más diversas formas de asociarse las personas y que tal reconocimiento sólo se hace en este precepto, y que la figura de la asociación es una modalidad de organización y como tal independiente de la índole material del fin, vid. FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Asociaciones y Constitución*, op. cit., págs. 173 y 174. En la misma línea se afirma que “las sociedades responden al concepto constitucional de asociación y no existen datos en la Constitución para excluirlas de la protección que ofrece el art. 22 CE. No los hay, desde luego, en el debate constituyente, en el que la cuestión no se suscitó. Pero es sobre todo una interpretación teleológica y sistemática de la Constitución la que parece conducir a la conclusión contraria. El art. 22 CE reconoce el derecho de asociación, que incluye el de formar agrupaciones para la consecución de cualesquiera fines, y las sociedades civiles y mercantiles responden a ese concepto, sin que existan datos que permitan excluir la protección cuando se trata de entidades con ánimo de lucro”, cfr. GÓMEZ MONTORO, A.J., *Artículo 22*, en «Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario» (dirs. M.E. Casas Baamonde y M. Rodríguez-Piñero), Fundación Wolters Kluwers, Madrid, 2008, pág. 545. También Solozábal se pronuncia a favor de que la protección constitucional de la asociación alcanza a las sociedades mercantiles, si bien advirtiendo de las reticencias a acoger la cobertura constitucional del asociacionismo mercantil en las SSTC 23/1987 y 94/1994, vid. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., *Asociación y Constitución*, en «Constitución y Constitucionalismo hoy», Fundación Manuel García-Pelayo, Caracas, 2000, pág. 490.

sectores o planificación, dirigidos al desarrollo y modernización de los sectores económicos y a estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza, que son, en principio, extraños al mundo asociativo, el cual, por más que pueda intervenir en el tráfico económico, encuentra su fundamento en otro orden de consideraciones ligadas a la sociabilidad, la participación o la integración. De hecho, se podría decir que la libertad de asociación y el movimiento asociativo están vinculados al modelo social del Estado mientras que la libertad de empresa y el tejido empresarial lo están al modelo económico. No parece que el constituyente, al redactar los artículos 22 y 38, estuviera pensando en el modelo económico y en el modelo social, respectivamente, sino más bien todo lo contrario. Pero es que, además, la libertad de empresa puede verse sometida a las limitaciones que, aun por razones de interés general, se derivan de las potestades de planificación de la actividad económica y de intervención de empresas, absolutamente inconcebibles respecto de la libertad de asociación, que no admite planes directivos para el conjunto de las asociaciones ni la más mínima intervención en su normal desenvolvimiento. Parece, pues, que el constituyente contempló dos realidades diferentes, con fundamentos claramente diferenciados. En este sentido, VICENT CHULIÁ sostiene que la interpretación restrictiva del art. 22 CE «*se apoya en su análisis sistemático y de jurisprudencia de intereses, ya que sus principios normativos no son predicables de las demás agrupaciones voluntarias de personas (sociedades, cooperativas, mutualidades): absoluta libertad de adhesión y de salida; prohibición de que sean secretas y disolución y suspensión sólo por resolución judicial motivada. Los miembros de la asociación son “asociados”, no socios, y el negocio jurídico de constitución de la asociación (o de adscripción) no es el contrato de sociedad. Los fundamentos constitucionales del Derecho de las sociedades distintas a las asociaciones con fines de interés público serían, por tanto, la libertad de contratación (que emana de la “dignidad de la persona”: art. 10 CE), la libertad de empresa (art. 38 CE) y el derecho de propiedad sobre participaciones y acciones (art. 33 CE)*»<sup>268</sup>.

Desde una perspectiva jurídico-privada el Tribunal Constitucional también marcó un claro distanciamiento de las sociedades respecto del art. 22 CE. En la STC 5/1996 se analizó la aplicación de los preceptos del Código Civil sobre la causa ilícita de los contratos a la creación de una asociación debidamente constituida conforme a la Ley de 1 de abril de 1977, reguladora del derecho sindical, empresarial y profesional de asociación. En concreto, previa demanda del Consejo General de los Colegios Oficiales de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria contra la Asociación Profesional de Gestores Intermediarios en Promociones de Edificaciones, presentada por entender que ésta tenía los mismos fines estatutarios que los Colegios Profesionales, constituyéndose de forma encubierta en un colegio profesional, la Sentencia de 2 de marzo de 1992 del Juzgado de Primera Instancia nº 1 de Málaga declaró la nulidad de la inscripción y del contrato fundacional constitutivo de la asociación. La Sentencia de la Audiencia Provincial de Granada de 9 de noviembre de 1993 confirmó la nulidad de la inscripción sobre la base de la ilicitud de la causa fundacional. El Tribunal, partiendo de las consideraciones de tales órganos judiciales, que entendieron vulnerado el art. 36 CE, que exige una ley para la creación de los colegios profesionales, y deducir que existía una causa ilícita en

---

<sup>268</sup> Cfr. VICENT CHULIÁ, F., *Impacto de la Constitución en el Derecho de Sociedades*, Estudios de Derecho Mercantil. Libro homenaje al Prof. José Antonio Gómez Segade, 2013, págs. 8 y 9, [https://www.cuatrecasas.com/media\\_repository/gabinete/publicaciones/docs/138555655es.pdf](https://www.cuatrecasas.com/media_repository/gabinete/publicaciones/docs/138555655es.pdf)

la finalidad social de la asociación por aplicación de los artículos 1275 y 1261 CC, llegó, sin embargo, a otras conclusiones. Por un lado, descartó que el pacto asociativo tuviera la naturaleza de contrato y, por otro, separó con toda claridad la sociedad en general de la asociación. Razonó sucesivamente que *«aunque el derecho de asociación requiere, ciertamente, de una libre concurrencia de voluntades que se encauza al logro de un objetivo común, no es constitucionalmente correcto identificar, en todo caso y sin matización alguna, ese pacto asociativo con un contrato civil, trasladando analógicamente la teoría general del contrato al derecho de asociación, pues, si bien es cierto que la sociedad civil o las asociaciones de interés particular a que se refieren los artículos 35.2 y 36 del Código Civil son una modalidad asociativa, no lo es menos que el derecho de asociación, en tanto que derecho fundamental de libertad, tiene una dimensión y un alcance mucho más amplio, que sobrepasa su mera consideración iusprivatista»*. En este sentido, *«no es necesario insistir acerca de las notorias diferencias existentes entre las sociedades civiles o mercantiles, sometidas, según su particular forma jurídica, a regímenes jurídicos diversos, de aquellas otras asociaciones –como la ahora actora- que persiguen fines extra commercium y cuya naturaleza es completamente distinta. Ni el pacto fundacional de estas últimas asociaciones se identifica plenamente con el concepto de contrato civil de sociedad, ni –como se dijo en la STC 218/1989- el acto de integración de una asociación es un contrato en sentido estricto al que pueda aplicarse el artículo 1256 del Código Civil, sino que consiste (...) en un acto por el cual el asociado acepta los estatutos y se integra en la unidad no sólo jurídica sino también moral que constituye la asociación»* (FJ 9).

El alejamiento de las sociedades respecto del artículo 22 CE, en particular las mercantiles, se comprende aún mejor si se tiene en cuenta que el propio Tribunal Constitucional ha excluido del mismo a entidades muy próximas a la asociación *strictu sensu*, por lo que con más razón a las sociedades. Es el caso de las asociaciones que ejercitan funciones públicas, como las federaciones deportivas, que se consideran asociaciones al margen del art. 22 CE. El Tribunal ha descartado que una federación deportiva sea corporación de derecho público y la ha definido como mera asociación privada de configuración legal, a la que el ordenamiento jurídico le atribuye funciones públicas de carácter administrativo, y en cuanto tal se trata de *«una asociación distinta de las previstas en el artículo 22 de la Constitución, que no comprende el derecho de constituir asociaciones para el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a un sector de la vida social. Esta posibilidad no se encuentra excluida por el artículo mencionado, cuyo número 3 se refiere a “las asociaciones constituidas al amparo de este artículo”, de donde se deduce a “sensu contrario” que no se excluye la existencia de asociaciones que no se constituyan a su amparo»* (STC 67/1985, FJ 3 y 4).

Es evidente, por tanto, que ni sociedades ni tan siquiera determinado tipo de asociaciones, menos aún corporaciones y fundaciones, tienen su encaje en el art. 22 CE, lo que nos lleva a concluir, según apuntábamos arriba, que de entre el conjunto de personas jurídicas sólo interesa al propósito de este trabajo la persona jurídica asociación, que queda afirmada como persona jurídica genuina, distinta de las todas las anteriores. Es decir, que sólo nos centraremos en la asociación de interés público, entendida en los términos indicados, constituida al amparo del art. 22 CE, en tanto que único objeto del registro de asociaciones. Sin

embargo, para definir con precisión el objeto del registro general de asociaciones, que no de cualquier registro, es necesario avanzar en el estudio del concepto de asociación y sus clases.

## II. LA ASOCIACIÓN COMO PERSONA JURÍDICA TÍPICA. CONCEPTO Y CLASES. ADQUISICIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA.

### 1. CONCEPTO: ELEMENTOS CONFIGURADORES

Si complejo resultaba el concepto de persona jurídica, no menos complicado es definir lo que es una asociación, primero porque en sí misma presenta contornos difusos y segundo porque a su alrededor pivotan figuras muy similares.

En una inicial aproximación, la que se desprende de la RAE, asociación es un «conjunto de asociados para un mismo fin y, en su caso, persona jurídica por ellos formada»<sup>269</sup>; para el Diccionario de Uso del Español se trata, aplicado a personas, en sentido amplio, de «cualquier grupo formado voluntariamente para realizar un fin común» y, en concreto, se aplica a «grupos de personas formados de manera estable con cierto fin que se especifica»<sup>270</sup>; y para el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico «organización dotada de personalidad jurídica integrada por una diversidad de personas, físicas o jurídicas, que, mediante un pacto asociativo, se dedica de forma permanente a la consecución de determinados fines sin finalidad de lucro»<sup>271</sup>. La legislación ha omitido pronunciarse y dentro del ámbito científico encontramos sucesivas definiciones que no permiten hablar de un concepto cerrado de general aceptación. Por ello, más que dar ese concepto resulta más útil analizar primero sus elementos esenciales, sin los cuales no es posible reconocer la institución<sup>272</sup>. Ha sido DE SALAS MURILLO quien ha estudiado uno por uno y con mayor profundidad los elementos configuradores del concepto de asociación, identificando cinco: 1. subjetivo; 2. objetivo; 3. voluntario; 4. organizativo; 5. temporal<sup>273</sup>. Con esta referencia abordamos brevemente los que consideramos elementos básicos del concepto de asociación, los cuales, de una u otra forma, están presentes en la LODA<sup>274</sup>.

<sup>269</sup> Cfr. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª Ed., 2001, pág. 154.

<sup>270</sup> Cfr. MARÍA MOLINER, Gredos, 1998, pág. 274.

<sup>271</sup> Cfr. MUÑOZ MACHADO, S., *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*, Santillana Educación, S.L., Tres Cantos, 2017, pág. 248.

<sup>272</sup> Ni tan siquiera en este orden, el señalamiento de los elementos integrantes del concepto de asociación es unívoco en la doctrina. A modo de ejemplo, bajo la vigencia de la Ley de 1964 se ha señalado que “notas de su concepto son, según Rubino: 1. la participación de al menos dos personas en la fase de constitución; 2. el fin común; 3. existencia de un vínculo jurídico; 4. la estabilidad del fin”, vid. SÁNCHEZ DE FRUTOS, R.G., *La asociación. Su régimen jurídico en Derecho español*, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, núm. 446-447, 1965, <https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/asociacion-regimen-juridico-derecho-338504>. También antes de la LODA se indicó que tales elementos son siete: 1. elemento subjetivo o personal: el titular del derecho; 2. elemento teleológico: los fines comunes; 3. elemento objetivo: la actividad de la propia asociación; 4. elemento volitivo o negocial: la autodeterminación asociativa; 5. elemento formal: nacimiento y extinción de la asociación; 6. elemento organizativo: la asociación como institución; 7. elemento patrimonial, vid. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *El Derecho de Asociación*, op. cit., págs. 99 y ss. Después de la LODA se ha entendido que los elementos esenciales pueden ser cuatro: 1. pluralidad de personas; 2. ausencia de ánimo de lucro; 3. fin común lícito; 4. organización, vid. ANGUITA VILLANUEVA, L. A., op. cit., págs. 61 a 81.

<sup>273</sup> SALAS MURILLO, S. de, *Las asociaciones sin ánimo de lucro en el derecho español*, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1998.

<sup>274</sup> Escudriñando en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional anterior a la LODA hemos encontrado la siguiente definición de asociación: “organización estable de varias personas para la gestión de interés común sobre una base consensual” (STC 244/1991, FJ 3).

## 1.1. Elemento subjetivo

El elemento subjetivo o personal plantea cuatro cuestiones principales: el número mínimo de miembros para crear una asociación, si éstos lo pueden ser tanto personas físicas como jurídicas, la capacidad de ambas para constituirla, y la titularidad del derecho por parte de los extranjeros.

Sobre el número inicial de miembros, el Digesto requería de un mínimo de tres personas (*Neratius Priscus tres facet existimat collegium*, D. 50,16,85)<sup>275</sup>. También el Derecho canónico, recogiendo una larga tradición, opta por el número de tres<sup>276</sup>. Las leyes de asociaciones de 1887 y de 1964 nada decían al respecto, si bien esta última hablaba de varias personas, por lo que de sus propios términos se deducía que una asociación constituida por dos personas era posible. La Constitución de 1978 no se pronuncia pero las leyes autonómicas anteriores a la LODA sí optaron por un número mínimo de tres personas<sup>277</sup>. Hoy el artículo 5.1 LODA claramente se decanta por la necesidad de que los promotores sean tres personas<sup>278</sup>, lo que no ha estado exento de crítica<sup>279</sup>. Queda sin definir, sin embargo, el más que razonable supuesto de la unipersonalidad sobrevinida dado el reducido número de miembros que se considera necesario para conformar y mantener una asociación.

---

<sup>275</sup> Vid. CAMACHO EVANGELISTA, F., op. cit., pág. 157.

<sup>276</sup> Canon 115 del Código Canónico: “1. En la Iglesia las personas jurídicas son o corporaciones o fundaciones. 2. La corporación, para cuya constitución se requieren al menos tres personas, es colegial si su actividad es determinada por los miembros, que con o sin igualdad de derechos participan en las decisiones, a tenor del derecho y de los estatutos; en caso contrario, no es colegial”. El actual Código Canónico de 1983 trae causa del Código de 1917, a su vez “fundado en la herencia jurídico-legislativa de la Revelación y la Tradición”. Sobre la base del Decreto de Graciano, una especie de compilación de las leyes eclesiásticas dadas desde el Concilio de Toledo (633), a mediados del siglo XII se formó el llamado “Cuerpo de Derecho Canónico”, a ejemplo del “Cuerpo de Derecho Civil” del emperador Justiniano. Las leyes posteriores aprobadas sobre todo a partir del Concilio de Trento (1545-1563) nunca fueron reunidas en una colección, por lo que quedaron fuera de dicho “Cuerpo”, generándose una situación de inseguridad e inutilidad normativa. A finales del siglo XIX se planteó la necesidad de publicar un nuevo y único repertorio de leyes, y desechado el modelo de la compilación por el más moderno de la codificación, en 1917 fue promulgado por Benedicto XV el Código Canónico, vid. *Código de Derecho Canónico*, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 1983, págs. XXXVII, XLIX, LI y 41.

<sup>277</sup> Art. 5.1 de la Ley 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones del País Vasco: “Las Asociaciones se constituyen mediante el acuerdo de tres o más personas por el que se crea una entidad organizada...”. Art. 2.1 de la Ley 7/1997, de 18 de junio, de Asociaciones de Cataluña: “En las asociaciones, tres o más personas se unen de forma voluntaria, libre y solidaria para lograr...”.

<sup>278</sup> No fue así en los albores del anteproyecto de ley: “... la fijación de un número mínimo de tres, cabe suponer que se establece para asegurar las mayorías que exige la propia Ley Orgánica en la toma de decisiones, puesto que en principio no debería haber obstáculo a la existencia de asociaciones de tan solo dos miembros, tal y como figuraba en los primeros borradores preparatorios de la presente norma”, cfr. BENZO SÁINZ, F., *Ley de Asociaciones (Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo)*, La Ley-Actualidad, Las Rozas, 2002, pág. 17. La Memoria de la LODA no ofrece justificación alguna para la opción finalmente elegida.

<sup>279</sup> Esta regla ha suscitado algún reparo, y es que “bien sea por reminiscencia de la regla romana *tria fiunt collegia*, o por influjo de la magia del número tres, la ley exige el acuerdo de, por lo menos, tres personas, a pesar de que el ejercicio del derecho de asociación debería ser posible en cuanto hubiera dos personas dispuestas a asociarse”, cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Derecho de Asociación. Comentarios a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo*, Civitas, Madrid, 2002, pág. 178. Para Gómez Montoro la opción también es criticable, ya que el número mínimo de tres personas puede entenderse justificado “para aquellas entidades que tengan una estructura corporativa. Debe, sin embargo, tenerse en cuenta que si, desde el punto de vista constitucional, la asociación no requiere una estructura determinada y si no puede negarse el carácter de tal a la unión de dos personas de forma estable para conseguir un fin, no parece lógico concluir que tal unión carece de la tutela constitucional que ofrece el art. 22 CE”, cfr. GÓMEZ MONTORO, A.J., *Artículo 22*, op. cit., pág. 543. A pesar de estas reservas, el número tres ni tan siquiera es exclusivo de la LODA y se ha extendido a otros ámbitos como el sindical. El art. 5.1 del Real Decreto 416/2015, de 29 de mayo, sobre depósito de estatutos de las organizaciones sindicales y empresariales, establece: “Para la constitución de un sindicato o una asociación empresarial será necesario un mínimo de tres promotores”.

En cuanto a que las personas jurídicas sean titulares del derecho de asociación, nada se opone a esta posibilidad. En primer lugar, porque las personas jurídicas pueden ser titulares de los derechos fundamentales si resultan compatibles con su naturaleza, y nada obsta a que, por ejemplo, sociedades o fundaciones ejerciten el derecho de asociación, lo que, por otro lado, se verifica con cierta frecuencia. Y en segundo término, porque a las asociaciones, que en sí mismas son personas jurídicas, se les reconoce el derecho a agruparse entre ellas para formar federaciones o uniones, lo que conlleva que como asociaciones pueden ejercer el derecho de asociación.

Respecto de la capacidad para crear asociaciones, los límites para las personas físicas son que gocen de capacidad de obrar y no estén sujetas a ninguna condición legal para el ejercicio del derecho. En general pueden constituir asociaciones los mayores de edad y los menores emancipados por sí mismos, y los menores no emancipados mayores de catorce años con el consentimiento de las personas que deban suplir su capacidad. Tres supuestos particulares se presentan en relación con las asociaciones juveniles, de alumnos e infantiles. Las asociaciones juveniles están concebidas para personas cuyas edades estén comprendidas entre los 14 y los 29 años, las de alumnos para quienes cursen el segundo ciclo de la educación obligatoria y el bachillerato, entre los 12 y los 18 años, mientras que las asociaciones infantiles parecen encontrarse actualmente en una especie de limbo jurídico. La LODA remite en este punto a lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, pero esta norma sólo hace una genérica declaración del derecho de los menores a promover asociaciones infantiles y juveniles. También se ocupa la LODA de la capacidad de las personas jurídicas, exigiendo para las personas jurídico-privadas una manifestación expresa del órgano competente para expresar la voluntad de la entidad. Para las personas jurídico-públicas habrá que estar a lo dispuesto en sus normas constitutivas y reguladoras, y si éstas permiten el ejercicio del derecho de asociación, la entidad lo podrá ejercer tanto con otras entidades públicas como con particulares, en este caso como medida de fomento pero siempre que su integración en la asociación no suponga una posición de dominio sobre el resto de asociados.

Y, por último, cabe afirmar que el derecho de asociación está reconocido tanto a españoles como a extranjeros, tal y como ya sentó el Tribunal Constitucional (STC 115/1987). La LODA reconoce hoy el derecho de asociación a españoles y extranjeros, sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa sobre extranjería. Al momento de dictarse la LODA en 2002 se encontraba vigente el art. 8 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que exigía a los extranjeros haber obtenido autorización de estancia o residencia en España para formar asociaciones. A raíz de la STC 236/2007, la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, operó la asimilación completa entre españoles y extranjeros en cuanto a la titularidad y ejercicio del derecho de asociación, dando redacción definitiva al art. 8 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero: *«Todos los extranjeros tienen el derecho de asociación en las mismas condiciones que los españoles»*.



## 1.2. Elemento objetivo

El elemento objetivo o teleológico se refiere a las características del fin perseguido por la asociación, que debe ser común, determinado, lícito, no lucrativo y de interés privado o público. Presupuesto que lo que motiva una unión de personas en forma asociativa es una comunidad de fines y que dicha unión puede perseguir cualesquiera fines de la vida humana, el primer requisito del objetivo social, mantenido de forma reiterada por la legislación, es el de la «determinación» de los fines, plasmada en los estatutos, lo que viene a constituir en sí mismo un concepto indeterminado sobre el que se ha estudiado poco y que no pocos problemas de interpretación ofrece al encargado del registro. Otra nota ineludible del fin es su licitud, no estableciéndose, en principio, más límite a estos efectos que los que se derivan del Código Penal. El carácter no lucrativo ya ha quedado estudiado, y el sentido privado o público del fin se analiza más adelante al tratar de las clases de asociaciones. Solamente cabría señalar que en relación con el interés público de las asociaciones se ha advertido la existencia de asociaciones a las que se le delegan por el poder funciones públicas de carácter administrativo y que por este motivo presentan un régimen peculiar, también de orden registral diferenciado.

## 1.3. Elemento voluntario

El elemento voluntario está igualmente en la base del concepto de asociación, que se funda en la libre voluntad de las personas de unirse y permanecer unidos para cumplir determinados fines. Un elemento que se concreta en las libertades positiva y negativa comprendidas dentro del derecho de asociación, así reconocidas tempranamente en la STC 5/1981 (FJ 19). La libertad positiva «supone la superación del recelo con que el Estado liberal contempló el derecho de asociación» (STC 67/1985, FJ 4), garantizando «la posibilidad de los individuos de unirse para el logro de todos los fines de la vida humana, y de estructurarse y funcionar el grupo así formado libre de toda interferencia estatal» (STC 115/1987, FJ 3). La libertad negativa o de no asociarse o de separarse de aquella asociación a la que se pertenece «es una garantía frente al dominio por el Estado de las fuerzas sociales a través de la creación de corporaciones o asociaciones coactivas que dispusieran el monopolio de una determinada actividad social» (STC 67/1985, FJ 3).

Ahora bien, una cosa es la libre iniciativa de formar una asociación, sin coacciones externas, y otra distinta la libertad de los socios para configurar y hacer funcionar el ente creado sin intervención del poder público pues, al contrario, a lo largo de la historia hemos asistido a un reiterado control administrativo de las asociaciones. El llamado sistema de preaviso de la Ley 1887 contemplaba, en realidad, un sistema de autorización previa tácita, y desde 1941, ya sin interpretaciones, se pasó a un sistema de autorización previa pura<sup>280</sup>, que desapareció definitivamente con la Constitución de 1978.

La nota de voluntariedad también ha servido para diferenciar las asociaciones de las corporaciones de derecho público, que nacen de un acto normativo y acogen un régimen de

---

<sup>280</sup> Vid. SALAS MURILLO, S. de, *Las asociaciones sin ánimo de lucro en el derecho español*, op. cit., pág. 398.

adscripción obligatoria frente a la libertad de pertenencia y de separación que rige para las asociaciones.

#### **1.4. Elemento organizativo**

El elemento organizativo es el que permite hablar del nacimiento de una entidad independiente de los miembros fundadores. En realidad, una asociación comporta que la unión de personas sea organizada pues, en otro caso, estaríamos ante un mero conglomerado de personas o ante una simple reunión. De la estructura corporativa, que no personalista o contractual, se derivan además importantes consecuencias. La primera es la despersonalización del fin, que se objetiva, y la apertura de la asociación al ingreso de nuevos miembros. La segunda, la autonomía patrimonial de la asociación, con la consiguiente limitación de responsabilidad de los socios. Y, la tercera, la necesaria existencia de órganos, básicamente un órgano de dirección (asamblea general) y un órgano de gestión (junta directiva). Sobre el funcionamiento de tales órganos la LODA ha extendido a todas las asociaciones la exigencia de democracia interna que la Constitución prevé solamente para algunos tipos asociativos. Por último, es nota común tratar dentro del elemento orgánico de los estatutos, en cuanto que regla interna, esencial e imprescindible que rige la organización y funcionamiento de la asociación, y sobre cuyo contenido, al margen de su valor normativo y medida de capacidad jurídica, nos extenderemos en su momento.

#### **1.5. Elemento temporal**

El elemento temporal está directamente vinculado a la idea de permanencia del vínculo asociativo<sup>281</sup>, o lo que es lo mismo, que el vínculo esté dotado de una mínima estabilidad, aun cuando en ningún caso la normativa ha exigido el carácter indefinido de la asociación. Aunque la mayoría de las asociaciones nacen con este carácter, los promotores pueden fijar en el acto fundacional un tiempo limitado de existencia, el que estiman necesario para alcanzar el fin propuesto. Por tanto, pueden existir asociaciones permanentes o temporales. El propio Código Civil, al hablar del destino que ha de darse a los bienes de las asociaciones cuando dejen de funcionar, contempla como supuestos determinantes tanto la expiración del plazo como el cumplimiento del fin para los que se constituyeron (art. 39), y también la LODA obliga a indicar en los estatutos «*la duración, cuando la asociación no se constituya por tiempo indefinido*» (art. 7.1.c).

En este punto, las ideas expuestas sobre los elementos integrantes del concepto de asociación son suficientes para ir delimitando el objeto del Registro, sin perjuicio de entrar en detalle sobre los distintos perfiles de aquellos elementos cuando abordemos las funciones de quien resulta responsable de verificar la inscripción de las asociaciones. Debemos avanzar, no obstante, sobre la clasificación de las asociaciones para completar el concepto y definir ya con

---

<sup>281</sup> Este último elemento no es de menor importancia. La jurisprudencia ha rechazado el delito de asociación ilícita respecto de un grupo de personas reunidas para cometer un único delito por el solo hecho de que tal grupo no constituía “asociación” y no lo constituía precisamente por faltar en el mismo las notas de estabilidad y permanencia (vid. SSTS 331/2012 y 544/2012).

más exactitud qué tipo de entidad es susceptible de acceder al registro general de asociaciones.

## 2. CLASES

Para la clasificación de las asociaciones se han utilizado criterios diversos. Por el ámbito territorial de actuación se habla de asociaciones estatales, autonómicas, provinciales y locales, a las que habría que añadir aquéllas que trascienden del territorio nacional por dedicarse a la cooperación al desarrollo. Por la duración, se distingue entre asociaciones permanentes y temporales, según que, respectivamente, pretendan desarrollar un objetivo a lo largo del tiempo o simplemente alcanzar un objetivo concreto, a partir de cuyo momento la asociación ya no tiene razón de existir. Todas ellas, además, pueden desplegar su actuación en una amplísima gama de sectores, dando lugar a su vez a las más variadas clasificaciones. El vigente RRNA ha hecho un meritorio esfuerzo por agrupar las asociaciones en diez grupos de actividad, con la única finalidad de favorecer la publicidad registral y la función estadística, pero sin más valor clasificatorio que el que pueda tener cualquier otra<sup>282</sup>. Por encima del ámbito territorial, temporal y funcional, o de cualquier otro criterio, entendemos más útil hacer las distinciones que siguen.

### 2.1. Asociaciones simples y complejas

Cuando hablamos de asociaciones simples nos estamos refiriendo a las entidades que resultan del primer acuerdo de voluntades de quienes deciden asociarse, ya sean personas físicas o personas jurídicas no asociaciones, dando lugar con ese original pacto a una simple asociación. Ocurre en ocasiones que las asociaciones que actúan en un determinado sector experimentan la necesidad de agruparse para, sobre la base de la coordinación y la puesta en común de recursos, potenciar la unidad de acción, formándose así las federaciones, las cuales a su vez se pueden reunir para constituir confederaciones. Las federaciones de asociaciones y las confederaciones de federaciones son las que denominamos asociaciones complejas, llamadas en la normativa de asociaciones entidades de segundo grado (art. 2.2 RRNA).

### 2.2. Asociaciones generales o de régimen común y asociaciones especiales o de régimen específico

Nuestras primeras leyes de asociaciones, desde una vocación expansiva, comprendieron bajo su ámbito la práctica totalidad de manifestaciones del fenómeno asociativo. Bien genérica fue en este aspecto la Ley de 1869 y realmente amplía la Ley de 1887, que solamente excluyó de su ámbito de aplicación a las asociaciones de la religión católica<sup>283</sup>. A partir de aquí, y de forma progresiva, ya hemos visto cómo desde ese tronco normativo común

---

<sup>282</sup> El Anexo del RRNA, aprobado por RD 949/2015, de 23 de octubre, nombrado como “Códigos de actividades”, clasifica las asociaciones en diez grandes grupos: 1. Ideológicas, Culturales, Educativas y de Comunicación; 2. Mujer, Igualdad de Trato y No Discriminación; 3. Infancia, Jóvenes, Personas Mayores y Bienestar; 4. Medio Ambiente y Salud; 5. Discapacidad y Dependencia; 6. Víctimas, Afectados y Perjudicados; 7. Solidaridad; 8. Económicas, Tecnológicas, de Profesionales y de Intereses; 9. Deportivas y Recreativas; 10. Varias. Estos grupos, a su vez, se desdoblan en más de un centenar de categorías.

<sup>283</sup> Fuera de las asociaciones en sentido estricto, la ley también excluyó en su artículo 2º las sociedades civiles y mercantiles, y las corporaciones creadas por ley.

de 1887 se fueron desgajando concretos tipos de asociaciones para quedar sometidos a regulaciones específicas. Las posteriores normas generales asumieron esta realidad, incorporando precisas exclusiones.

El Decreto de 1941 dejó fuera las asociaciones católicas de fines exclusivamente religiosos y las asociaciones sujetas a la legislación sindical y a la disciplina de Falange<sup>284</sup>. Bajo su vigencia la STS de 25 de octubre de 1962 confirmó la separación de regímenes asociativos. El supuesto de hecho de esta sentencia consistía en que la Agrupación de Vendedores de Libros de Ocasión de Barcelona presentó sus Estatutos ante la Dirección General de Política Interior del Ministerio de la Gobernación, que los aprobó mediante acuerdo de 20 de enero de 1961 por tratarse de una entidad de naturaleza cultural y recreativa cuyo objeto principal era el fomento del libro. La Delegación Nacional de Sindicatos presentó recurso alegando que los fines, de índole comercial, pertenecían a los atribuidos con carácter exclusivo a la Organización Sindical y que era a ésta a quien correspondía permitir el funcionamiento de la Agrupación. El Tribunal Supremo dio la razón a la Organización Sindical por entender que la entidad quedaba fuera del ámbito de las normas generales reguladoras del derecho de asociación y sí dentro de la legislación sindical<sup>285</sup>.

La Ley de 1964 excluyó las asociaciones constituidas según el Derecho Canónico, las de la Acción Católica con fines de apostolado religioso, las constituidas conforme al art. 16.2 del Fuero de los Españoles (asociaciones creadas por el Estado mediante ley), las reguladas por la legislación sindical y las demás sujetas al régimen jurídico del Movimiento, así como las de funcionarios, civiles y militares, y las del personal civil empleado en establecimientos de las Fuerzas Armadas<sup>286</sup>.

En la Transición aparecieron las asociaciones políticas, después partidos políticos, sujetos a normativa propia, que junto con otras entidades asociativas se incorporaron al texto de la Constitución. Precisamente, es la norma fundamental la que, en general, viene a señalar hoy las modalidades de asociaciones consideradas especiales: partidos políticos (artículo 6); sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales (art. 7); confesiones, comunidades y asociaciones religiosas (art. 16); asociaciones profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil (art. 28), asociaciones de consumidores y usuarios (art. 51); y asociaciones profesionales de jueces, magistrados y fiscales (art. 127). Otras como los sindicatos de la Policía Nacional quedan dentro del estatuto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (art. 104), mientras que las federaciones deportivas no tienen una referencia constitucional directa. Todas ellas están en la actualidad expresamente excluidas de la LODA

---

<sup>284</sup> En el mismo sentido, el decreto también excluyó en su artículo 1º a las sociedades, corporaciones y cooperativas.

<sup>285</sup> El Tribunal Supremo indicó: “que, a este respecto, es indudable, de una parte, que los asociados de la Agrupación se dedican a una actividad comercial: la de compraventa de libros de ocasión en el Mercado de San Antonio de Barcelona y solamente los que tengan tal condición pueden ser socios numerarios, según el artículo 13 del Reglamento cuya aprobación se impugna; señalándose como fines de la Agrupación los antes mencionados; todo lo cual evidencia el carácter económico-gremial de tal Agrupación, sin que el calificativo de ‘recreativa’ conque se la designa en el artículo 8º aparezca como adecuado para las actividades de la misma, ya que de la lectura del Reglamento no se colige nada que aluda a actos de esparcimiento o solaz ajenos a la indicada actividad de compraventa de libros de ocasión, pues la imprecisa expresión de ‘fomentar los lazos de compañerismo’ inserta en el artículo primero, nada concreta ni supone sobre este particular” (Considerando Tercero).

<sup>286</sup> En idéntico sentido, y al margen de las asociaciones, la ley excluyó en su artículo 2º las entidades regidas por las disposiciones del contrato de sociedad, conforme al Derecho civil o mercantil.

(artículos 1.2 y 3.c) y d), como también cualesquiera otras si así lo determina una ley especial, sin perjuicio de serles aplicables todos aquellos preceptos de la LODA con rango de ley orgánica (disposición final segunda).

En definitiva, desde 1887 todas las normativas generales sobre asociaciones han verificado una doble exclusión, apartando de su ámbito de aplicación, por un lado, las entidades no consideradas asociación en sentido estricto y, por otro, las entidades sí consideradas asociación pero que debían quedar bajo regulaciones especiales. De lo anterior se desprende que, en todo caso, lo que va a delimitar lo especial de lo general será siempre un acto normativo.

De esta forma, aquellas asociaciones que no tengan una legislación especial preferente serán consideradas asociaciones generales o de régimen común, sometidas únicamente a la LODA.

### **2.3. Asociaciones de interés público y de interés privado: las asociaciones mixtas**

Cuando nos referimos a esta distinción no hablamos de las asociaciones de interés público y de las asociaciones de interés particular del Código Civil, pues ya hemos visto que para el código las asociaciones de interés particular se identifican con las sociedades civiles y mercantiles.

A pesar de haberse utilizado por la doctrina, a nuestro juicio desde una cierta confusión, tampoco es criterio válido para establecer la diferencia el fin social, pues tan privada puede ser una asociación de asistencia a la discapacidad como una asociación recreativa podría ser reconocida de utilidad pública. El elemento decisivo a la hora de establecer esta clasificación es la intención de los promotores, si con la unión persiguen beneficiar al círculo cerrado de socios o si pretenden trabajar a favor de la comunidad, en cuyo caso estaríamos ante una asociación de interés privado y ante una asociación de interés público respectivamente. Como decimos, para la mayoría de la doctrina civilista el Código Civil emplea la expresión «interés público» en sentido especialmente lato, acaso con una intención inclusiva de cualquier finalidad lícita siempre que no sea lucrativa, pues de otra manera quedarían al margen de la legislación de asociaciones entidades que claramente lo son como, por ejemplo, y este ejemplo curiosamente se repite, las asociaciones con fines de recreo o recreativas, que en todos los casos se califican de privadas o particulares. No podemos compartir este enfoque. Una asociación deportiva o recreativa, por este solo carácter, no puede eliminarse de la categoría de asociación de interés público pues es perfectamente factible que la asociación abra las instalaciones propias para uso y disfrute de cualquier persona no socia, sin exigir contraprestación económica alguna, contribuyendo con ello a la salud y bienestar de la comunidad, que desde luego encaja en el concepto, nada menos, que de interés general a que se refiere actualmente el art. 32.1 LODA<sup>287</sup>. Creemos, por tanto, que el ámbito sobre el que interviene la asociación (cultural, educativo, deportivo, sanitario,

---

<sup>287</sup> Art. 32.1 LODA: “A iniciativa de las correspondientes asociaciones, podrán ser declaradas de utilidad pública aquellas asociaciones en las que concurren los siguientes requisitos: a) Que sus fines estatutarios tiendan a promover el interés general...”.

científico, humanitario, etc.) no excluye, en principio, ninguna calificación sino que habría que analizar caso por caso tanto el motivo que llevó a crear la asociación como la actividad que en virtud del mismo se está efectivamente realizando, para así conocer si está cerrada a los socios o abierta a la sociedad, y en consecuencia poder hablar de interés privado o público.

Pero también pueden concurrir de forma simultánea ambas intenciones en una misma asociación. Este último matiz ya fue apreciado por SCAEVOLA, quien a principios del siglo XX, y poniendo como ejemplos a sindicatos agrícolas y asociaciones de propietarios de montes, escribió que existen asociaciones mixtas, es decir, que «*dada la complejidad societaria y económica de la vida moderna, las nuevas formas que se van produciendo y la variedad de sus fines, se impone la creación de un tercer término en el que tengan cabida todas aquellas composiciones colectivas que sin revestir carácter público, como lo ostentan las corporaciones y asociaciones de orden estatista puro, llenan fines de interés público, o, por lo menos, presentan el interés público en armónica coligación con el interés privado*»<sup>288</sup>. En la actualidad encajaría dentro de esta categoría de asociación mixta la más acabada forma de asociación de interés público, que no es otra que la llamada «asociación de utilidad pública»<sup>289</sup>. Entre los requisitos que la ley exige para obtener este reconocimiento se encuentra el de que la actividad de la asociación no esté restringida «exclusivamente» a beneficiar a sus asociados, sino abierta a cualquier otro beneficiario que reúna las condiciones y caracteres exigidos por la índole de sus propios fines (art. 32.1.b) LODA), con lo cual se está admitiendo que en la asociación, inevitablemente, hay un beneficio primario e interno aplicable a los socios y un beneficio secundario y externo que alcanza a personas ajenas a la entidad, pero vinculadas al ámbito social en el que interviene la asociación y que puede calificarse de interés general (igualdad, infancia, sanidad, educación, inmigración, medio ambiente, etc.). Así, se puede decir que las asociaciones de utilidad pública presentan una naturaleza mixta confirmatoria de que los intereses públicos y privados no son excluyentes sino compatibles dentro de una misma asociación. Sin necesidad de haber obtenido oficialmente la condición de «asociación de utilidad pública», muchas otras asociaciones participan de esta naturaleza mixta por dedicarse a servir fines altruistas, pero que han decidido no solicitar de la Administración tal reconocimiento o, una vez solicitado, le ha sido denegado por no cumplir la totalidad de los requisitos sustantivos, formales y contables exigidos por la ley.

En realidad, es nuestra opinión la de que sólo pueden existir dos clases de asociaciones, las «asociaciones de interés privado» y las «asociaciones mixtas de interés público-privado», pero nunca asociaciones exclusivamente de interés público. Aunque sólo sea por el beneficio intangible que proporciona la pertenencia al grupo<sup>290</sup>, es imposible no detectar en los socios un interés particular con motivo de su integración en determinada entidad asociativa. A partir de las notas de sociabilidad y cooperación, tal pertenencia cubre

---

<sup>288</sup> Cfr. SCAEVOLA, Q.M., *Código Civil*, Tomo Primero, 5ª Ed., Madrid, 1912, pág. 494.

<sup>289</sup> Según Badenes “desde un punto de vista dogmático resultaría difícil concretar matices diferenciales entre asociaciones de interés público y asociaciones de utilidad pública”, vid. BADENES GASSET, R., *Las asociaciones de utilidad pública. Alcance de su régimen específico*, Libro Homenaje a Ramón Mª Roca Sastre, Vol. II, Madrid, 1977, pág. 17.

<sup>290</sup> El Tribunal Constitucional ya destacó que el acto de integración en una asociación consiste en “un acto por el cual el asociado acepta los estatutos y se integra en la unidad no sólo jurídica sino también moral que constituye la asociación”, STC 5/1996, FJ 9.

necesidades de relación y comunicación con otras personas, potencia las facultades individuales y genera un sentimiento de utilidad para terceros, lo que, a su vez, redundará en favor de la autoestima y de la mejora de la calidad de vida de quien se asocia, y todo ello sin perjuicio de que los primeros destinatarios de las ventajas materiales que se derivan de la actividad social son los propios socios o su entorno. Por ello, aunque el objeto de la asociación esté enfocado al bienestar colectivo, siempre precederán a éste otros elementos de satisfacción personal que impiden hablar de asociaciones puras de interés público. Como apunta BÉJAR «*el materialismo individual se frena con la participación asociativa y de su cruce resulta la virtud. Eso sí, una virtud híbrida de egoísmo, energía colectiva y civismo comunal*»<sup>291</sup>.

A todo lo cual cabría añadir que, por más que los estatutos recojan finalidades con vocación de asistencia y ayuda a terceros desde posiciones humanitarias, caritativas, altruistas o filantrópicas, tampoco sería correcto hablar de asociaciones que satisfacen el «interés general» pues el interés general sólo se puede servir en toda su amplitud por la Administración, según se desprende del artículo 103 CE. Una asociación, por necesidad, sólo puede actuar en un muy concreto sector de la actividad, por lo que, en su caso, sólo podría promover un interés compartido por una colectividad o grupo, pero nunca el interés general que, como decimos, debe quedar reservado para las administraciones territoriales. Y es que, por un lado, existen funciones como la defensa nacional, la política exterior, la seguridad pública y otras tantas cuyo ejercicio corresponde en exclusiva al poder público, sin posibilidad alguna de intervención por las asociaciones, y por otro, aun cuando el resto de la actividad social comprenda vastos sectores, las asociaciones tampoco disponen de estructura y capacidad suficiente, ni tan siquiera agrupándose entre sí, para actuar más allá de un concreto ámbito. Lo resume CHEVALLIER en una sencilla frase: las asociaciones son agrupaciones parciales que persiguen objetivos limitados<sup>292</sup>. Por tanto, entendemos que interés público no debe asimilarse a interés general, sino más bien a interés colectivo, común o social.

Conforme a todo lo expuesto sobre la definición y clases de asociaciones, y sin más pretensión que la de servir de referencia para nuestro estudio, nos permitimos ofrecer el siguiente concepto de asociación: «unión voluntaria de tres o más personas físicas y/o jurídicas, con capacidad legal suficiente, que comparten recursos y/o conocimientos para alcanzar o desarrollar un fin común, lícito y no lucrativo, de interés privado o de interés público-privado, con vocación de estabilidad en el tiempo y conforme a una estructura orgánica de base democrática». Y partiendo de este concepto, el objeto del registro general de asociaciones se contrae a las: «asociaciones constituidas al amparo del artículo 22 CE, simples y complejas, de carácter general o régimen común, ya sean de interés privado o de interés público-privado».

### 3. CONSTITUCIÓN DE LAS ASOCIACIONES: ADQUISICIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA Y SU RELACIÓN CON EL REGISTRO

Es ya clásica la declaración de FERRARA de que el derecho a asociarse, a constituir organizaciones asociativas, y la tenencia de personalidad jurídica por éstas, son conceptos que

---

<sup>291</sup> Cfr. BÉJAR, H., *Asociacionismo y vinculación moral*, Revista de Estudios Políticos, núm. 109, 2000, pág. 235.

<sup>292</sup> Vid. SALAS MURILLO, S. de, *Las asociaciones sin ánimo de lucro en el derecho español*, op. cit., pág. 351.

pueden ir juntos pero también pueden aparecer separados<sup>293</sup>, y también que la doctrina se posiciona a favor o en contra de una y otra tesis<sup>294</sup>. La que aboga por la simultaneidad parece venir avalada por el Código Civil, según el cual la personalidad de las asociaciones «*empieza desde el instante mismo en que, con arreglo a derecho, hubiesen quedado válidamente constituidas*». El problema, por tanto, consiste en determinar cuándo la asociación se entiende válidamente constituida. A este respecto han concurrido diversos sistemas<sup>295</sup>, que se pueden resumir en tres: a) de autorización; b) normativo; c) de libertad. En el primero es necesario un acto de la autoridad administrativa que, desde una cierta discrecionalidad, permita con carácter previo la celebración del acto constitutivo o bien convalide el ya celebrado. En el segundo la Administración ya no autoriza sino que se limita a comprobar el cumplimiento de una serie de requisitos legalmente predeterminados, y que normalmente se hace coincidir con la inscripción en el Registro. En el tercero la asociación puede constituirse libremente con la sola concurrencia de las voluntades de los socios fundadores, sin interferencia alguna del poder público. Trataremos de demostrar que en nuestro ordenamiento jurídico no ha habido más que dos sistemas, el de autorización y el de libertad, a su vez determinantes del sistema preventivo y represivo, respectivamente. La Constitución de 1869 vino a consagrar este último, la Constitución de 1876 abre una nueva etapa en la que rige con menor o mayor intensidad el sistema de autorización, mientras que la Constitución de 1978 vuelve al sistema de libertad. Será este proceso el que analicemos a continuación.

---

<sup>293</sup> Vid. FERRARA, F., op. cit., págs. 118 y ss.

<sup>294</sup> Capilla señala que en términos teóricos pero también por la experiencia de dos países de tradición jurídica tan cercana a la nuestra como Italia y Francia, se puede “distinguir con notoria nitidez entre el reconocimiento por el Estado de la libertad o derecho de los individuos para constituir asociaciones y otra cuestión diferente, cual es el dotar a tales asociaciones de personalidad jurídica, también por parte del Estado”, vid. CAPILLA RONCERO, F., *La persona jurídica: funciones y disfunciones*, op. cit., pág. 110. Por el contrario, Fernández Ssegado, al comentar el carácter constitutivo del Registro de Partidos Políticos, confirmado por la STC 48/2003, apunta que carece de todo sentido desvincular la libertad de creación partidos políticos de la adquisición de la personalidad jurídica pues “es obvio, patente, evidente, que de nada sirve crear un partido si el mismo carece de personalidad jurídica”, cfr. FERNÁNDEZ SESGADO, F., *Derecho de Asociación en España*, Revista Mestrado Em Direito, Osasco, núm. 1, 2007, pág. 224. En la misma línea se ha rechazado el carácter constitutivo del Registro de Entidades Religiosas al afirmarse que la capacidad para ser sujeto colectivo de la libertad ideológica y religiosa está expresamente reconocida en el art. 16 CE y que la inscripción constitutiva de un derecho fundamental es una *contradictio in terminis* y, si acaso, sólo se podrá hacer depender de ella la prueba frente a terceros, pero no la atribución de derechos que ya se tienen, vid. PELAYO OLMEDO, J.D., *Las comunidades ideológicas y religiosas. La personalidad jurídica y la actividad registral*, op. cit., págs. 318 a 325.

<sup>295</sup> Es posible, en general, enunciar varios sistemas de atribución de la personalidad jurídica: a) puede suceder que el ordenamiento faculte a la autoridad (administrativa o judicial) para conceder la personalidad jurídica caso por caso, y que tal autoridad, a su vez, pueda gozar de un cierto margen de discrecionalidad o bien deba limitarse a una actividad reglada; b) puede también ocurrir que el Derecho establezca los requisitos necesarios para que una organización acceda a la condición de persona jurídica, de tal suerte que, reunidos esos requisitos, con carácter automático se accede a la personalidad, sin perjuicio de que se puedan imponer o no requisitos adicionales, vid. CAPILLA RONCERO, F., *De las personas jurídicas*, op. cit., págs. 854 y 855. Para el caso concreto de las asociaciones, se han señalado, entre otros, los siguientes sistemas: a) sistema de libre formación, b) sistema de concesión, c) sistema normativo, d) sistema mixto, entre los dos últimos, vid. LLUÍS Y NAVAS, J., op. cit., pág. 139; a) reconocimiento por la mera existencia (sistema de libre constitución), b) reconocimiento por el cumplimiento de los requisitos legales (sistema normativo), c) reconocimiento por concesión, vid. CASTAN TOBEÑAS, J., op. cit., pág. 438; a) sistema concesional, b) sistema normativo, vid. LÓPEZ-NIETO y MALLO, F., *La ordenación legal de las asociaciones*, 4ª Ed. Dykinson, Madrid, 2004, pág. 133; a) sistema de previa autorización necesaria; b) sistema de reconocimiento normativo; c) sistema de libertad relativa; d) sistema de plena libertad, vid. ANZURES GURRÍA, J.J., op. cit., pág. 140 y ss.



### 3.1. La Constitución de 1869

La Constitución de 1869 hizo un amplio y generoso reconocimiento del derecho de asociación, y la Ley no establecía más obligación que la de, una vez celebrado el pacto asociativo y formada la asociación, comunicar a la autoridad local el fin perseguido y entregarle una copia de los estatutos. Se trataba de una comunicación posterior al nacimiento de la asociación, que en tal momento, por la sola voluntad de los socios, adquiría personalidad jurídica. Es cierto que nada se decía al respecto y que el Código Civil aún no se había publicado, pero una interpretación lógica de la normativa vigente nos lleva a considerar a la asociación ente personificado<sup>296</sup>, y es que la Ley de 20 de junio de 1869 permitía a las asociaciones adquirir y poseer bienes, y obtener fondos para el ejercicio de sus actividades sociales<sup>297</sup>.

### 3.2. La Ley de Asociaciones de 1887

La Constitución de 1876 proclamó el derecho de asociación pero no como un derecho natural e intangible sino como un derecho legible, sometido en su ejercicio, por tanto, a una ley de desarrollo de la Constitución. Al margen de las vicisitudes padecidas por el derecho a través de la normativa reglamentaria dictada en los once años siguientes a su promulgación, nos importa ahora referirnos al sistema de constitución de las asociaciones implantado por esa ley posterior, es decir, la Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887<sup>298</sup>.

Mientras que algunos autores entienden que se impuso la tesis favorable a una ley procedimental basada en el sistema preventivo de autorización administrativa<sup>299</sup>, no es infrecuente encontrar opiniones que contraen el proceso a una mera comunicación o preaviso a la autoridad, a modo de sistema a medio camino entre el de autorización y libertad<sup>300</sup>.

---

<sup>296</sup> Pantaleón apunta a una disociación que, sin embargo, no llegaría a ser derecho positivo en España: “no cabe negar, de cualquier modo, que es conceptualmente distinto reconocer la libertad de asociación que reconocer personalidad jurídica a todas las asociaciones lícitas y que... dicha diferencia fue consagrada legislativamente en no pocos ordenamientos del siglo XIX. Y lo hubiera sido entre nosotros, por ejemplo, de haber llegado a ser Código Civil el Proyecto de 1836, donde sólo se consideraban personas morales `las juntas o corporaciones establecidas por la autoridad pública` (art. 541), sin que ello impidiera afirmar que `la ley reconoce y ampara todas las compañías o asociaciones cuyo objeto sea fomentar o exigir cualquier establecimiento de ciencias, literatura, artes, agricultura, industria o comercio, con tal que se ponga en conocimiento de la autoridad civil de la provincia o del Gobierno en su caso (art. 547)`”, cfr. PANTALEÓN PRIETO, F., op. cit., pág. 20.

<sup>297</sup> La Ley de 20 de junio de 1869 establecía lo siguiente en sus artículos 5 y 6: “Las asociaciones quedan sujetas, en cuanto a la adquisición y posesión de bienes inmuebles, a lo que dispongan las leyes comunes respecto a la propiedad corporativa”; “Las asociaciones que recauden o distribuyan fondos con destino a objetos de beneficencia, instrucción u otros análogos, publicaran anualmente las cuentas de su gestión, así en ingresos como en gastos”.

<sup>298</sup> Ya vimos en el Capítulo I cómo uno de los principales debates del proyecto de ley en las Cortes fue el de la opción por un sistema preventivo (autorización) o represivo (libertad).

<sup>299</sup> Aunque la ley no pronuncia el término “autorización” ni ningún otro similar, OLÍAS DE LIMA y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA se posicionan a favor de esta postura.

<sup>300</sup> A pesar de que la palabra no aparece en ningún momento en la Ley de 1887, está extendida entre ciertos autores la idea de que para la constitución de las asociaciones era necesario seguir un proceso que se reducía a un simple “preaviso” a la Administración. Esta idea, por todos, se resume así: “Sobre las asociaciones permitidas por las leyes, tres son los sistemas de reglamentación de las mismas que suelen adoptarse: 1º Sistema de absoluta libertad para la constitución de asociaciones lícitas; 2º Sistema de preaviso de la constitución de la sociedad a la Administración, pero sin necesidad de recabar permiso previo de ésta; 3º Sistema de previa autorización necesaria de la Administración para poder constituir asociaciones... El régimen establecido por la Ley de 1887 era el de preaviso, consistente en la obligatoria presentación al gobernador de la provincia, ocho días antes de la constitución de la asociación, de los estatutos de la misma”, cfr. *Nueva Enciclopedia Jurídica*, op. cit., págs. 64 y 68. Jiménez Muñoz parece inclinarse por un sistema intermedio (reconocimiento normativo o libertad relativa) al opinar que está a caballo entre los que establecen la absoluta libertad para la constitución de las asociaciones sin requerir autorización o comunicación de

Consideramos, por el contrario, que el esquema de la Ley de 1887 aparece muy alejado del sistema de plena libertad y que, en todo caso, para llegar a una solución intermedia, podría establecerse una comparación entre el preaviso y la autorización expresa, de tal forma que para la válida constitución de las asociaciones concurriría, al menos, una «autorización tácita».

Para llegar a esta conclusión, veamos antes el procedimiento legal. En principio, la creación de las asociaciones exigía una mera comunicación, realizada con ocho días de antelación a la fecha prevista por los propios interesados para su constitución. Sin embargo, esta aparente sencillez es engañosa, ya que el procedimiento presentaba distintos trámites y cierta complejidad. Podemos establecer las siguientes fases y efectos:

#### 1ª. Presentación de documentación.

Los «fundadores o iniciadores» de una asociación debían presentar, en el Gobierno Civil de la provincia correspondiente a su domicilio, dos ejemplares de los «estatutos, reglamentos, contratos o acuerdos» por los cuales hubiera de regirse (artículo 4º). La relación de documentos es especialmente amplia pero se entiende que la asociación sólo debía presentar aquellos que hubiera aprobado, que podían ser únicamente acuerdos de voluntades y estatutos. Además, ambos ejemplares debían estar firmados por todos los fundadores y expresar claramente el siguiente contenido mínimo: denominación, objeto, domicilio, forma de administración o gobierno, recursos disponibles y destino de los fondos sociales en caso de disolución.

Sobre este contenido, la asociación debía tener en cuenta determinados aspectos:

a) Denominación: la libre elección de nombre por los fundadores estaba condicionada por una serie de límites. De esta forma, la denominación no podía ser idéntica a la de otra asociación ya registrada en la provincia, ni tan parecida que pudieran fácilmente confundirse (artículo 8º), ni adoptar la denominación de una asociación disuelta por sentencia (artículo 16); b) Objeto: el objeto de la asociación, presupuesto el carácter no lucrativo, se refiere al fin, que podía ser religioso, político, científico, artístico, benéfico, recreativo o cualquier otro lícito (artículo 1º); c) Domicilio: el domicilio debía radicar en la misma provincia a la que correspondiera el Gobierno Civil (artículo 4º); d) Forma de su administración o gobierno: bajo esta forma se entiende que la asociación debía indicar los órganos rectores y su funcionamiento (artículo 4º); e) Recursos: los recursos estaban referidos tanto a los disponibles al momento de la presentación como a otros posteriores necesarios todos ellos

---

ningún tipo por parte del poder público y aquellos que exigen, con carácter esencial, la previa autorización administrativa, ya que la Ley de 1887, a pesar de exigir el preaviso a la Administración para la constitución de la asociación, no requiere la necesidad de la autorización de ésta para su constitución, cfr. MARTÍN HUERTAS, A., *El contenido esencial del derecho de asociación*, op. cit., pág. 47. La autora hace esta valoración citando a: JIMÉNEZ MUÑOZ, F.J., *Unas notas en torno a la asociación. En especial, la nueva Ley Orgánica reguladora del derecho de asociación*. Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, núm. 674, 2002, pág. 2128. No parecer advertir, sin embargo, una aparente contradicción pues al tratar de las causas de disolución de las asociaciones, Jiménez Muñoz incluye la relativa a “la revocación de la aprobación administrativa cuando es necesaria para la subsistencia de la asociación”, añadiendo en Nota “como vimos que sucedía bajo la vigencia de las Leyes de 1887 y 1964. Desde luego, volvemos a reiterar, en la actualidad no puede entenderse que sea necesaria una autorización para el ejercicio del derecho de asociación”, cfr. *Ibidem*, pág. 2162.

para atender a los gastos (artículo 4º); f) Destino de los recursos: para el caso de disolución, se debía prever la aplicación que hubiera de darse a los fondos o haberes sociales (artículo 4º).

En el mismo acto de la presentación, se devolvía a los interesados uno de los ejemplares, firmado por el gobernador, sellado y firmado. La Ley contemplaba el supuesto de inadmisión de los documentos por los funcionarios, pero no en qué casos. Ofrecía, no obstante, una alternativa a la inadmisión: «*los interesados podrán levantar acta notarial de la negativa, con inserción de los documentos, la cual surtirá los efectos de la presentación y admisión los mismos*» (artículo 4º).

### 2ª. Examen de la documentación.

A partir de la fecha de presentación se abría un plazo mínimo de ocho días para el estudio de la documentación, pudiendo el Gobierno Civil adoptar una triple medida: a) si la asociación se consideraba ilícita con arreglo a las prescripciones del Código Penal, se remitía copia certificada de todos los documentos al Tribunal o Juzgado de instrucción competente, dando cuenta de ello a los fundadores (artículo 6º, párrafo segundo); b) si la asociación se consideraba lícita, pero los documentos no reunían los requisitos legales, se le devolvían éstos con indicación de la falta o faltas de que adolecieran, para su correspondiente subsanación (artículo 6º, párrafo primero); c) si la asociación se consideraba lícita y la documentación correcta, el Gobierno Civil se abstenía de responder expresamente (artículo 5º).

### 3ª. Constitución de la asociación.

Directamente relacionada con los supuestos de la fase 2ª anterior, la constitución de la asociación podía verificarse del modo que se expone seguidamente.

En el supuesto a), una vez remitidos los documentos al órgano judicial, se abría un nuevo plazo de veinte días, y si durante éste no se confirmaba la suspensión administrativa, la asociación podía constituirse.

En el supuesto c), la asociación podía constituirse transcurridos ocho días desde la presentación de la documentación.

El supuesto b), en cambio, presenta algunos interrogantes. Una vez requerida la asociación para la subsanación de defectos, podía la entidad no responder o responder mediante el envío al Gobierno Civil de la documentación rectificada. En el primer caso, la Ley es clara al decir que la asociación no podía constituirse. En el segundo, se entiende que tal documentación sería, de nuevo, objeto de estudio por la administración, durante un nuevo plazo de ocho días, a cuya conclusión la entidad ya podía constituirse.

El problema surgía cuando del análisis de los documentos rectificados la administración apreciaba una subsanación incompleta o insuficiente. Es fácil comprender que la ausencia de una firma o la indicación incompleta del domicilio son defectos de sencilla rectificación, no obstante lo cual la asociación debía esperar a que concluyese el plazo de ocho

días para constituirse. Pero piénsese, por ejemplo, en la devolución de estatutos porque la denominación elegida fuera similar a otra ya inscrita en el Registro, y que los estatutos rectificadas incorporaran un nuevo nombre que, a su vez, seguía siendo semejante al de la misma o distinta asociación registrada, con el que generaba confusión. Esta situación no puede considerarse extraña si se tiene en cuenta la dificultad que supone apreciar qué semejanza de nombres es o no confusa. Y como no puede quedar al solo criterio de la asociación decidir sobre tal indeterminación, parece razonable que sea la administración la que le indicara a la entidad, mediante un segundo trámite de subsanación, que los estatutos seguían siendo contrarios a la Ley. La duda que enseguida aparece es la de si en estos casos de rectificación no satisfactoria se abría, en efecto, un segundo y sucesivos trámites de subsanación, o bien se archivaba el expediente con comunicación a los interesados<sup>301</sup>. Una vez más estamos ante una doble situación, pues el archivo del expediente determinaba la imposible constitución de la asociación y la necesidad de volver a presentar todos los documentos, como si de una nueva solicitud se tratara, mientras que las subsanaciones abrían nuevos plazos de ocho días, y sólo cuando a la conclusión del respectivo plazo la administración no se pronunciara expresamente, la asociación ya podía entender que quedada habilitada para constituirse.

La consecuencia de todo lo anterior, ya apuntada más arriba, es que solamente cuando el Gobierno Civil callaba en el primer o sucesivos plazos de ocho días podía la asociación proceder a su fundación, creación o constitución, dando lugar con tal silencio a una especie de

---

<sup>301</sup> Esta indefinición no pasó desapercibida durante la tramitación del proyecto de ley. Los Sres. Emilio Castelar y Juan Alvarado, entre otros diputados, presentaron el 4 de marzo una enmienda al artículo 5º, relativa a la posibilidad de que, presentados los estatutos, se devolvieran a los interesados y que, presentados de nuevo, el gobernador los volviera a rechazar. La enmienda decía así: “Si presentados de nuevo los documentos, el gobernador insistiese en considerarlos insuficientes, podrán los interesados formular la oportuna querrela ante el tribunal competente”. En la sesión del 10 de marzo se debatió esta enmienda. El Sr. Alvarado manifestó en su defensa: “Pues supongamos que se presentan por segunda vez los estatutos; ¿tiene facultades del gobernador para devolverlos? Sus señorías no podrán de ninguna suerte negarme que si una vez devueltos por el gobernador los estatutos, se presentan de nuevo sin cumplir los requisitos del art. 2º, puede devolverlos. Pues si puede hacerlo legalmente, puede abusar de este derecho y puede devolverlos sin causa alguna, y entonces: ¿dónde estaría la garantía de los particulares contra las negativas que constituyan abuso? ¿Dónde está la garantía del particular contra la falsa interpretación de este precepto por el gobernador? En ninguna parte”. En la respuesta, el Sr. González indicó que la Comisión tuvo muy en cuenta tal posibilidad, señalando en concreto: “la Comisión se preocupó de evitar el medio de que los gobernadores de provincia... impidiesen indefinidamente la constitución de las asociaciones, y quiso que cuando las autoridades no estimasen suficientes los documentos presentados, lo hiciesen así presente a los que quisieran utilizar este derecho, con expresión de la falta de que los documentos adoleciesen, a fin de que siendo claros los defectos que la autoridad encontrase, no hubiera la menor disculpa por su parte, cuando los defectos fuesen subsanados, y se presentasen de nuevo los documentos, para permitir la constitución de la asociación”, añadiendo a todo esto que con estas previsiones se eliminaba cualquier arbitrariedad. La garantía, por tanto, consistía en que la autoridad devolviera la documentación indicando expresa y claramente la falta o faltas observadas, como así resulta del artículo 6º del proyecto de ley. El Sr. Alvarado se dio por satisfecho con las explicaciones y retiró la enmienda (*Diario de las Sesiones de Cortes, Congreso de los Diputados*, núm. 42, de 10 de marzo de 1887, págs. 1076 y 1077). Pero quedó inconclusa la cuestión de si se cerraban los expedientes o se mantenían abiertos hasta la total y completa subsanación de defectos por los iniciadores de la asociación, que, en cualquier caso, y en último término, no dejaba de ser un asunto de la exclusiva apreciación por la autoridad gubernativa. Sobre esta misma cuestión el senador Luis Silvela manifestó: “Pues bien, por ejemplo, se subsanan los defectos y yo pregunto: ¿cuántos días tiene el señor gobernador para decir que esos defectos están subsanados? Aquel gobernador a quien se le cree capaz de negar que los estatutos se le hubieren presentado, por lo cual se permite que se levante acta notarial, ese gobernador, a quien se le da derecho para pensar durante ocho días, no tiene en cambio fijado el plazo para decir si se ha subsanado el defecto... Es más, ... un gobernador puede ampararse en la ley y con justicia, en cierto modo, o al menos con disculpa grande, y tardar no digo ocho días, ni ocho meses, sino mucho más tiempo en contestar respecto a si se ha subsanado el defecto” (*Diario de las Sesiones de Cortes, Senado*, núm. 72, de 19 de abril de 1887, pág. 1557).

autorización tácita, que desde luego, por todo lo expuesto, trasciende del mero preaviso a que, de forma aséptica, se refiere parte de la doctrina<sup>302</sup>.

La confusión, quizás, pueda venir de la redacción del artículo 4º, al decir que los fundadores o iniciadores de la Asociación, ocho días por lo menos antes de constituirla, «presentarán...». Esta redacción puede entenderse, en efecto, como un preaviso pero, en realidad, estamos ante un procedimiento iniciado por los interesados en cuyo seno la administración hacía un verdadero control de legalidad. O lo que es lo mismo, por decirlo en términos actuales, antes de su creación, los representantes de la asociación debían presentar ante el Gobierno Civil determinados documentos a modo de solicitud. A partir de la fecha de presentación se abría un plazo mínimo de tramitación de ocho días. Si a la conclusión de este plazo, y sólo en este caso, la administración no se había pronunciado sobre la ilicitud de los fines o sobre eventuales defectos, tal silencio podía interpretarse en sentido favorable y la asociación ya podía, en el día prefijado o en una fecha posterior, proceder a la formal adopción del pacto asociativo. Por tanto, este pacto, determinante del nacimiento de la asociación y de la adquisición de su personalidad jurídica, no era libre, sino posible gracias al aval de la administración, de la misma manera que aquellos estatutos, reglamentos y acuerdos suscritos en origen por los asociados y presentados al Gobierno Civil en ningún caso tenían carácter de documentos fundacionales sino de meros actos preparatorios. La idea de preaviso tendría sentido si la presentación hubiera sido una simple comunicación o aviso de que la asociación se iba a constituir en fecha cierta. En tal caso, incluso se podía haber fijado un plazo muy inferior pues nada se sometía a examen de la administración<sup>303</sup>. Por el contrario, se estableció el prudencial plazo de ocho días por la sencilla razón de que tal presentación era realmente una petición de conformidad, que aun obtenida por silencio no dejaba de ser más que la consecuencia del control gubernativo previo y preceptivo al surgimiento al Derecho de la asociación, que precisaba de un mínimo tiempo para su ejercicio. No había, por tanto, libertad de constitución de las asociaciones. Por el contrario, era necesaria la concurrencia sucesiva de dos requisitos, la presentación previa obligatoria y, a su consecuencia, la inspección gubernativa de los estatutos.

Durante los debates parlamentarios el Sr. Garijo Lara, con la intención de conciliar desde la Comisión las posiciones encontradas de las minorías conservadora y republicana, llegó a afirmar que el control de las asociaciones era eficaz: *«En la ley hay garantías bastantes para asegurar que no se ejercerá el derecho de asociación sino cuando este derecho tenga por objeto fines lícitos y procedimientos legítimos; y que cuando no tenga este objeto lícito y estos procedimientos legítimos, la asociación será justiciable antes de nacer; porque solo la*

---

<sup>302</sup> Si la Ley hubiera exigido como único requisito la comunicación previa obligatoria, sí se podría hablar de “preaviso” de la constitución, precisamente por no mediar entre aquél acto y dicha constitución ninguna actuación administrativa. Se podría decir, dando un gran salto en el tiempo, que el preaviso sería una figura asimilable a las actuales “declaración responsable” o “comunicación” a que hace referencia el art. 69 LPAC, a través de las cuales los interesados, bajo su responsabilidad, ponen en conocimiento de la Administración que cumplen con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho, sin perjuicio del ejercicio de las potestades inspectoras de aquélla a posteriori. Nada de esto se nos antoja que estuviera en la mente del legislador del siglo XIX, sino más bien un efectivo control de las asociaciones a través de la técnica, más o menos acabada, de la autorización administrativa.

<sup>303</sup> Por ejemplo, se podía haber fijado idéntico plazo que el previsto por la ley para avisar a la autoridad de la celebración de las reuniones generales de las asociaciones, es decir, el plazo de veinticuatro horas (artículo 9º).

*proposición y el concierto son justiciables, con arreglo a la ley, con arreglo al Código penal*»<sup>304</sup>. Al decir «antes de nacer», los propios autores del proyecto de ley vinieron a reconocer que, tras el estudio de los estatutos y reglamentos de la asociación, si se apreciaba ilicitud, lo que el gobernador sometía a los tribunales no era una asociación constituida y con personalidad jurídica sino una simple entidad en formación.

Y cuando el senador Sr. Silvela le reprochó al Gobierno cierta hipocresía al defender el sistema represivo<sup>305</sup>, el Sr. Romero Girón, que le dio la réplica en nombre de la Comisión, no pudo evitar pronunciar estas palabras: «*Nos encontramos con que esta ley establece como requisito formal ineludible, la obligación de cumplir ciertas formalidades y aducir ciertos elementos de comprobación de la existencia de las asociaciones, sin cuyo requisito no se puede autorizar la existencia de una asociación que todavía no ha pasado a la categoría de persona jurídica*»<sup>306</sup>. Al decir aquí «autorizar su existencia», los autores del proyecto de algún modo admitían que la intervención gubernativa no era otra cosa que un régimen de autorización administrativa previa a la formación de la asociación.

De hecho, cuando en tales debates la oposición parlamentaria criticaba al Gobierno por descartar el sistema preventivo, la cuestión controvertida no se centró tanto en la eventual eliminación de la autorización previa, que acaso entendió que ya estaba implícita en la norma, sino en que cuando se apreciaba por la autoridad ilicitud penal en los estatutos y se remitían al órgano judicial competente, sólo le diera la ley veinte días para confirmar la medida cautelar, pudiendo la asociación, transcurrido tan breve plazo, constituirse.

Sin la concurrencia, en definitiva, de esos requisitos (presentación previa obligatoria e inspección gubernativa de estatutos), las asociaciones carecían de existencia legal, y sólo su cumplimiento, determinante de una autorización tácita<sup>307</sup>, les habilitaba a su válida fundación.

---

<sup>304</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*, núm. 44, de 12 de marzo de 1887, pág. 1138.

<sup>305</sup> Sobre la declaración del Gobierno relativa a que el sistema preventivo era un sistema detestable y sólo el sistema represivo era aceptable, siendo éste, por tanto, el acogido en el proyecto de ley, el senador Luis Silvela (a favor del sistema preventivo) le reprochó tal aserto al entender que la ley era principalmente una ley del sistema preventivo: «Inmediatamente que unos españoles conciban el atrevido pensamiento de constituir una sociedad que no sea mercantil o civil, bien sea de beneficencia, bien sea de recreo o bien política;... y concebido han empezado a desenvolverlo, a traducirlo en forma práctica, sin ejecutarlo por supuesto,... inmediatamente tienen que dar parte al gobernador... Ocho días antes de constituirse. Esto, pues, empieza por ser sistema preventivo... Ahora bien; después de haber tenido ese pensamiento, y no pasando dentro de lo penal... lo comunican al gobernador. ¡Claro está! ¡No faltaba otra cosa, tratándose de gentes tan liberales como las que apadrinan este proyecto, sino que el gobernador fuese a conceder o a denegar el permiso! Eso, no; de ninguna manera: se limita a decir que no podrá constituirse la asociación en tanto el gobernador no se lo piense durante ocho días... y eso también corresponde enteramente al sistema preventivo. ¡Ah! Pero vamos adelante. Se le presentan al gobernador los documentos, no seguramente para que tome nota, y el gobernador... empieza por examinar varias cosas. Primera, si hay estatutos y reglamentos por los cuales haya de regirse la sociedad, expresando en ellos claramente.... Todo esto lo examina el gobernador... y puede contestar si los documentos presentados no reúnen las condiciones exigidas en el artículo 4º, y entonces el gobernador los devolverá al interesado en el plazo de ocho días con expresión de las faltas de que adolezcan, no pudiendo por consiguiente constituirse, mientras las faltas no se subsanen. ¿Esto corresponde al sistema represivo?» (*Diario de las Sesiones de Cortes. Senado*, núm. 72, de 19 de abril de 1887, págs. 1556 y 1557).

<sup>306</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes, Senado*, núm. 73, de 20 de abril de 1887, pág. 1579.

<sup>307</sup> Como alternativa al régimen de preaviso y de autorización expresa, Pelayo Olmedo defiende la tesis del silencio positivo. El autor, al tratar de la constitución de las asociaciones, no habla de preaviso y sí de procedimiento, dando a entender la concurrencia de una resolución presunta estimatoria a dicha constitución en caso de silencio por parte de la Administración. En concreto, afirma: «En el procedimiento normal, si transcurridos ocho días desde la presentación de los documentos no se producía ninguna de las situaciones anteriores [ilicitud de fines o defectos formales], la asociación podía constituirse o modificarse con arreglo a sus Estatutos, reglamentos o acuerdos. En este caso el silencio administrativo funcionaba en sentido positivo», cfr. PELAYO OLMEDO, J.D., *El derecho de*

Por lo demás, una vez autorizada la creación, en los términos expuestos, la asociación ya podía constituirse, levantando acta al efecto (artículo 5º). Es decir, el transcurso del plazo de ocho días no determinaba la automática constitución, sino que era necesario un acto posterior en la fecha establecida o en la que fuera posible si el procedimiento experimentó sucesivas subsanaciones, y era precisamente en esa fecha cuando la asociación quedaba válidamente constituida y adquiriría personalidad jurídica. La necesidad de acta, a su vez, excluía la forma verbal, y tal documento, mediante copia autorizada, debía remitirse al Gobierno Civil en el plazo de cinco días. Este envío no tenía más objeto que el de verificar la inscripción en el registro de la asociación ya constituida.

### 3.3. El Decreto de 25 de enero de 1941

La normativa posterior a la Ley de 1887, incluida la Constitución de 1931, no alteró el esquema expuesto, pero sí se radicalizó en el Decreto de 25 de enero de 1941<sup>308</sup>. No deja lugar a dudas su artículo 1º, según el cual «*no podrán constituirse asociaciones sin aprobación del Ministerio de la Gobernación*». Tampoco sus artículos 2º y 3º en cuanto a que el Gobierno Civil, dentro de los ocho días siguientes a la recepción de los estatutos y reglamentos de la asociación, debía remitirlos al Ministerio de la Gobernación con su informe sobre la conveniencia de autorizar la asociación, siendo tal departamento el que, previa la incorporación de los informes del departamento competente por razón del objeto de la asociación o de la condición de los socios, dictara resolución expresa. Y más claro aún el artículo 9º establece que el incumplimiento de lo dispuesto en el decreto «*llevará aparejada la falta de personalidad jurídica*», es decir, que sin autorización expresa y previa del Ministerio de la Gobernación la asociación no podía constituirse ni adquirir en ese momento personalidad jurídica.

El decreto no precisaba la forma en que la resolución gubernativa se ponía en conocimiento del Registro, si por los interesados o directamente por la autoridad, como es lógico pensar y después se especificaría en la Ley de 1964. Pero lo que no ofrece dudas es que el Registro era una fase posterior que no incidía en modo alguno en la personalidad jurídica de la asociación.

---

*asociación en la historia constitucional española, con particular referencia a las leyes de 1887 y 1964*, op. cit., pág. 110. Es un acierto del autor apuntar la idea de “procedimiento”, y pudiera pensarse que de forma indirecta la Ley de 1887 introdujo en España la técnica del silencio administrativo. No obstante, para su completa valoración, habría que considerar dos matizaciones de orden histórico y jurídico. Por un lado, el mecanismo del silencio se instaura en Francia a través de la Ley 17 de julio de 1900, y sólo en sentido negativo, para permitir a los particulares promover contra la denegación presunta los correspondientes recursos jurisdiccionales, cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNANDEZ, T-R., op.cit., pág. 642. Por otro, los efectos del silencio se vinculan al incumplimiento por parte de la Administración de resolver expresamente el procedimiento en un plazo determinado, y sin embargo la Ley de 1887 no imponía al Gobierno Civil la obligación de responder expresamente a la presentación de los acuerdos y estatutos de las asociaciones en el plazo de ocho días, sino sólo la de los interesados de comunicar y entregar estos documentos.

<sup>308</sup> Para Martín Huertas se produjo un “giro radical”, pero no por entender que se pasaba de una autorización tácita previa a una expresa, sino porque, a su entender, el Decreto de 1941 suponía “el paso de registro al de aprobación gubernativa”, cfr. MARTÍN HUERTAS, A., *El contenido esencial del Derecho de asociación*, op. cit., pág. 55.

### 3.4. La Ley de Asociaciones de 1964

La Ley de 1964 dedicaba un único artículo, el 3º, a la constitución de las asociaciones, sin que en ninguno de sus seis apartados se hiciera referencia alguna al Registro, por lo que se puede entender una regulación completa de este aspecto. La Ley declaró que la libertad de asociación se podía ejercer para fines lícitos y determinados<sup>309</sup>, pero residenció en la autoridad gubernativa la apreciación de dichas cualidades, mediante la técnica de la autorización y el visado de los estatutos.

En función del patrimonio de la asociación, el presupuesto inicial y el ámbito territorial de actuación, la Ley distribuía la competencia para resolver sobre la licitud y determinación de los fines entre el Gobierno Civil, el Ministerio de la Gobernación y el Consejo de Ministros. A estos efectos, dentro del plazo de los cinco días siguientes a la fecha del «acta fundacional» (artículo 3º.3), los socios fundadores debían remitir copia del acta y estatutos en triplicado ejemplar al Gobierno Civil, que bien, previas las rectificaciones que resultaran necesarias y/o la incorporación de informes preceptivos, dictaba resolución motivada sobre la licitud y determinación de los fines, con visado de los estatutos, o bien remitía el expediente junto con su informe al Ministerio de la Gobernación a los mismos efectos. Concluía el precepto diciendo que cuando la asociación cumpliera con todos los requisitos del artículo 3º «*la autoridad gubernativa no podía denegar el reconocimiento de la Asociación*». Un reconocimiento expreso que perfeccionaba la adquisición de la personalidad jurídica, y para el que la inscripción en el Registro era un acto posterior y externo, regulada, además, en un artículo diferente (artículo 5º). Se decía en éste, en concreto, que la inscripción se verificará «*de oficio y dentro del plazo de un mes desde la fecha de las resoluciones a que se refieren los párrafos cuarto y quinto del artículo tercero*».

Como vemos, concurren dos importantes novedades respecto del régimen de la Ley de 1887. Por un lado, la constitución de la asociación se realizaba antes de solicitar y obtener la autorización administrativa. Por otro, se liberaba a la asociación de la carga de tener que solicitar la inscripción en el Registro, al verificarse de oficio<sup>310</sup>.

En efecto, por lo que hace a las asociaciones generales, una vez dictada resolución favorable y visados de conformidad los estatutos, el Registro procedía de oficio a la inscripción en el plazo de un mes. Se trataba, por tanto, de un registro obligatorio pero no constitutivo, a pesar de que este carácter se ha negado por algún sector de la doctrina a partir del análisis del

---

<sup>309</sup> Art. 1º de la Ley de Asociaciones de 1964: “1. La libertad de asociación reconocida en el párrafo primero del artículo dieciséis del Fuero de los Españoles se ejercerá de acuerdo con lo previsto en la presente Ley, para fines lícitos y determinados. 2. Se entienden determinados los fines de la asociación cuando no exista duda respecto a las actividades que, efectivamente, se propone desarrollar, según se deduzca de los estatutos y de las cláusulas del acta fundacional. 3. Se entiende por fines ilícitos los contrarios a los Principios Fundamentales del Movimiento y demás Leyes fundamentales, los sancionados por las leyes penales, los que atenten contra la moral, el orden público y cualesquiera otros que impliquen un peligro para la unidad política y social de España”.

<sup>310</sup> Como se recordará, en la Ley de 1887 los socios debían remitir sus acuerdos y estatutos al Gobierno Civil y esperar un plazo de ocho días para poder constituirse. Una vez constituida, debían realizar una segunda remisión, la del acta fundacional en el plazo de los cinco días siguientes a su fecha. Los dos párrafos del artículo 5º son expresivos de este régimen: “Transcurrido el plazo de ocho días que señala el párrafo primero del artículo anterior, la Asociación podrá constituirse o modificarse con arreglo a los estatutos, contratos, reglamentos o acuerdos presentados. Del acta de constitución o de modificación deberá entregarse copia autorizada al Gobernador o Gobernadores respectivos, dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que se verifique”.



régimen de autorización y visado previos<sup>311</sup>. En nuestra opinión, no se trataba de un registro constitutivo determinante de la adquisición de la personalidad jurídica sino de un registro meramente declarativo, toda vez que, al igual que en la Ley 1887, también en la Ley de 1964 la constitución y la inscripción eran actos separados y sucesivos. Así lo explica MARÍN LÓPEZ: «*en ausencia de una previsión específica, y en el entendimiento de que las asociaciones constituidas bajo la Ley de 24 de diciembre de 1964 son personas jurídicas, la determinación del momento en que se producía la adquisición de la personalidad jurídica había de resolverse aplicando el artículo 35.1º del Código Civil, lo que conducía a interrogarse acerca del momento en que, con arreglo a derecho, quedaban válidamente constituidas. Ahorrando una explicación más detallada del iter constitutivo de las asociaciones bajo la Ley de 1964, debe concluirse que el contrato constitutivo se celebraba antes de la intervención de la Administración, aunque sus efectos estaban condicionados a la resolución administrativa sobre la determinación y licitud de los fines asociativos, de una parte, y al visado de los Estatutos, de otra. O, lo que es igual, al reconocimiento administrativo de la asociación (art. 3.6 de la Ley de 1964). Este reconocimiento operaba como una conditio iuris sobre la constitución de la asociación, cuyos efectos no se desplegaban hasta tanto no recayera el reconocimiento administrativo... La inscripción en el Registro de Asociaciones se practicaba de oficio por la Administración en el plazo de un mes a partir del acto de reconocimiento (art. 5.3 de la Ley de 1964)... A los efectos de la aplicación del artículo 35.1º CC, la válida constitución de la asociación se produce con el acto de reconocimiento administrativo. Dicho en otras palabras, la adquisición de la personalidad jurídica se produce por el reconocimiento, siendo la inscripción una actuación posterior que para nada incide en la personalidad de la asociación, y que sirve únicamente para dar publicidad a la nueva persona jurídica surgida por virtud del reconocimiento... No obstante lo anterior, lo más frecuente ha sido considerar que la atribución de la personalidad jurídica se producía como consecuencia de la inscripción de las asociaciones en el registro. Así lo han entendido, entre otros, DE COSSÍO, CAPILLA, LASARTE, FERNÁNDEZ FARRERES y, en la medida en que atribuye valor constitutivo a la inscripción, que le otorgaría publicidad frente a terceros, DE CASTRO*»<sup>312</sup>.

La única diferencia entre los sistemas de 1887 y 1964 es el momento en que interviene la Administración, siendo el íter de la Ley de 1887 el de intervención administrativa, constitución de la asociación e inscripción en el Registro, mientras que el de la Ley de 1964 es constitución, intervención e inscripción. Es decir, en el sistema de 1887 la válida constitución de las asociaciones quedaba sujeta a la previa conformidad de la administración obtenida de forma tácita, mientras que en el sistema de 1964 la válida constitución quedaba sujeta a la posterior conformidad de la administración obtenida de forma expresa, pero en ambos supuestos la inscripción era ulterior a tales reconocimientos.

---

<sup>311</sup> Para Lucas Murillo de la Cueva: “La Ley de 1964 parece respetar la previa y libre constitución de las asociaciones pero, en realidad, el riguroso mecanismo calificador de los fines y consiguiente reconocimiento de las mismas, encierran un sistema de autorización... mucho más enérgico que el establecido en la Ley de 1887 y otorgan a la inscripción registral carácter constitutivo”, cfr. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *El derecho de asociación*, op. cit., pág. 73.

<sup>312</sup> Cfr. MARÍN LÓPEZ, J.J., *Personalidad jurídica, capacidad y responsabilidad de las asociaciones*, op. cit., págs. 28, 29 y 30. Apoya también este criterio el discurso pronunciado por el Sr. Carro Martínez. En su repaso por los aspectos más destacables de la norma dijo: “Otro precepto que merece ser resaltado de la ley es el Registro declarativo, no constitutivo, en el cual han de inscribirse todas las asociaciones, cualquiera que sea el régimen que las regule” (*Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, núm. 865, de 22 de diciembre de 1964, pág. 18544).

Esto último no quiere decir que autorización e inscripción fueran en la Ley de 1964 actos desvinculados, o incluso que la inscripción fuera, digamos, neutral. De hecho hay dos previsiones normativas que señalan lo contrario y que, además, pudieran apuntar al carácter constitutivo del Registro. Por un lado, el art. 7º de la Ley establece que sólo cuando queden inscritas, las asociaciones podrán utilizar el local que designen como domicilio social. Por otro, el art. 6º del Real Decreto 713/1977, de 1 de abril, regulador de las denominaciones de las Asociaciones y sobre régimen jurídico de los promotores<sup>313</sup>, dictado en desarrollo de la Ley de 1964, recoge que hasta que no se produzca el reconocimiento administrativo y la inscripción oficial, la junta o comisión de promotores limitará su actuación a los actos necesarios que le incumben conforme al art. 3º de la Ley.

Entendemos, sin embargo, que la imposibilidad de actuación de las asociaciones hasta verificarse el trámite de la inscripción no debe llevar a la conclusión de que el Registro fuera constitutivo. Más bien era un requisito de eficacia, es decir, la validez del pacto asociativo suscrito por los asociados estaba condicionada a la autorización, mientras que la eficacia de este reconocimiento se hacía depender de la inscripción. El Registro, en palabras de OLÍAS, actuaba como agente «*mediatizador*»<sup>314</sup>, y según DEL CAÑO PALOP era un «*complemento*» de la constitución ya perfeccionada por el consentimiento de los promotores y la posterior autorización<sup>315</sup>. O lo que es lo mismo, la asociación, a nuestro entender, quedaba válidamente constituida con la autorización administrativa, viniendo a ser la inscripción, insistimos, un requisito de eficacia, como lo son la notificación o publicación posteriores respecto de los actos administrativos válidos cuando así se establece por la legislación vigente para la eficacia de éstos. Por todo ello, una cosa es el alcance de la inscripción, sin duda relevante y decisiva para la vida de las asociaciones, y otra distinta que con ella surgiera al Derecho una nueva persona jurídica.

### 3.5. La Constitución de 1978

La Constitución de 1978 elimina el control preventivo sobre las asociaciones y eleva a categoría de fundamental el derecho de asociación, que se contempla en amplios términos al proclamar el art. 22 que «*se reconoce el derecho de asociación*». Ni se autoriza ni se concede, por lo que la LODA residencia en la sola voluntad de los promotores, formalizada mediante acta fundacional, la adquisición de la personalidad jurídica de las asociaciones, con la consiguiente atribución del carácter declarativo del registro de asociaciones<sup>316</sup>.

---

<sup>313</sup> BOE núm. 96, de 22 de abril de 1977, pág. 8703.

<sup>314</sup> Olías de Lima, en referencia al art. 7º de la Ley de 1964, expone: “con arreglo a los criterios manejados, el registro no está concebido como llave del nacimiento del derecho, sino como constancia de que se ha producido en un momento anterior ese nacimiento, esto es, la autorización de la asociación. Tampoco podría afirmarse que la institución del registro establecido en la ley de 1964 y demás disposiciones complementarias tiene efectos meramente informativos o de control de la legalidad... El registro, tal y como se encuentra configurado en las disposiciones legales, no atañe, teóricamente al menos, a la esencia de los derechos reconocidos, pero está inserto como mediatizador entre éstos y su eficacia”, cfr. OLÍAS DE LIMA GETE, B., op. cit., pág. 322.

<sup>315</sup> Cfr. CAÑO PALOP, J.R., op. cit., pág. 115.

<sup>316</sup> La CE marca un cambio de modelo al pasarse de la necesidad de autorización y registro de oficio de las asociaciones, a la ausencia de autorización e inscripción de las asociaciones a instancia de los interesados. Un cambio que, no obstante, no altera el carácter obligatorio del Registro.

Ya hemos indicado que para ANZURES GURRÍA existen cuatro sistemas de constitución de las asociaciones, de previa autorización necesaria, de reconocimiento normativo y de libertad, que a su vez desdobra en los sistemas de libertad relativa y de libertad plena. Considera este autor que los dos primeros son incompatibles con el art. 22 CE y que la LODA (art. 5.2) se ha inclinado por el sistema de libertad plena, y es que *«los particulares, en el ejercicio de su libertad, tienen el derecho a crear asociaciones sin que haga falta ninguna conducta por parte del Estado para que éstas queden plenamente constituidas y con personalidad jurídica..., la asociación nace por la simple voluntad de las partes y se trata de un derecho fundamental, se reconoce sin ninguna otra conminación acumulativa, por esto la notificación a la autoridad, en su caso la inscripción registral, no tiene efectos constitutivos ni de otorgamiento de la personalidad jurídica, sino meramente declarativos»*<sup>317</sup>.

### 3.6. Conclusiones

La secuencia de todo lo dicho, en los distintos periodos, se puede resumir como sigue: a) entre 1887-1941 autorización gubernativa tácita, constitución de la asociación y registro de la asociación, coincidiendo la constitución con la adquisición de la personalidad jurídica: b) entre 1941-1964 autorización expresa, constitución y registro, y adquisición de la personalidad jurídica con tal constitución; c) entre 1964-1978 constitución, autorización expresa y registro, siendo aquí que la personalidad jurídica se adquiría con posterioridad a la constitución, es decir, al momento de la autorización; y d) a partir de 1978 constitución y registro, entendiéndose adquirida la personalidad jurídica desde el momento de la constitución, a la que no precede ni sigue autorización alguna.

En definitiva, entre 1876 y 1978 la asociación requería para su constitución la concurrencia de la preceptiva autorización gubernativa, tácita o expresa, anterior o posterior al pacto asociativo, que no se podía celebrar sin tal autorización o, celebrado, su validez quedaba condicionada a la misma. El pacto fundacional o la autorización administrativa se erigían en los actos determinantes del nacimiento de la personalidad jurídica y, por ello, nunca en este periodo fue el Registro constitutivo. Como antes de 1876 y después de 1978 el sistema no ha sido otro que un sistema de libertad, podemos afirmar que el registro de asociaciones siempre ha sido en España de carácter declarativo.

Otra cosa distinta es que la Constitución de 1978 no impida que el registro de asociaciones sea constitutivo y que, por encima de posiciones dogmáticas, se deba considerar legalmente qué conviene más a las propias asociaciones y al interés general. Pero dejemos esta cuestión para más adelante.

## 4. EFECTOS DE LA PERSONALIDAD

La personalidad jurídica y la capacidad de obrar no significan otra cosa que la aptitud de la asociación para ser titular de derechos y obligaciones, y de poder actuar válidamente en Derecho, proyectándose en consecuencia sobre una combinación de efectos positivos y

---

<sup>317</sup> Cfr. ANZURES GURRÍA, op. cit., págs. 150 y 151.

negativos, de ventajas y de cargas. El art. 5.2 LODA señala que «con el otorgamiento del acta adquirirá la asociación su personalidad jurídica y plena capacidad de obrar», mientras que el art. 38 CC dispone que «las personas jurídicas pueden adquirir y poseer bienes de todas clases, así como contraer obligaciones y ejercitar acciones civiles o criminales, conforme a las leyes y reglas de su constitución». Este, en principio, amplio ámbito de la capacidad de las personas jurídicas, en el campo patrimonial o procesal, queda restringido, como vemos, por lo que puedan disponer las leyes y los estatutos constitutivos.

CASTÁN, al hablar de las fuentes de la capacidad de las personas jurídicas, apunta que tal capacidad se rige por dos clases de normas, las normas legales, generales o especiales, y las normas estatutarias o prescripciones autonómicas, y que el Código Civil hace referencia, un poco vaga, a estas diversas fuentes al decir que «la capacidad civil de las corporaciones se regulará por las leyes que las hayan creado o reconocido; la de las asociaciones por sus estatutos, y la de las fundaciones por las reglas de su institución» (art. 37). Y con esta base el autor afirma que en nuestro Derecho se ha consolidado la teoría de que las personas jurídicas gozan de una capacidad plena y general, que no específica derivada del concreto fin para el que han sido creadas<sup>318</sup>. La STS de 5 de noviembre de 1959 declaró que en nuestro Derecho las personas jurídicas gozan de una capacidad plena y general, en una esfera que va más allá de las relaciones meramente económicas y que se extiende a todo campo, y por tanto, el fin de las mismas no constituye, por sí, un límite de su capacidad, debiendo concluirse que las personas jurídicas son reales y capaces, aunque se extralimiten de su fin<sup>319</sup>. No puede desconocerse, sin embargo, la doctrina sobre la capacidad de la persona jurídica asociación, resumida en la STS de 9 de abril de 1969<sup>320</sup>, y que referenciada a los estatutos parece seguir vigente en gran medida.

En la práctica, en efecto, asistimos a las restricciones derivadas de disposiciones imperativas pero también a aquellas otras que son resultado de la remisión de las leyes a los estatutos de las personas jurídicas como medida de su capacidad.

Algunas limitaciones legales para las personas jurídicas, sin vinculación a sus normas constitutivas, las encontramos en el Código Civil: «no podrá constituirse el usufructo a favor de un pueblo o corporación o sociedad por más de treinta años» (art. 515); o «los legítimos representantes de las asociaciones, corporaciones y fundaciones capaces de adquirir podrán aceptar la herencia que a las mismas se dejare; mas para repudiarla necesitan la autorización judicial, con audiencia del Ministerio público» (art. 993).

---

<sup>318</sup> Vid. CASTÁN TOBEÑAS, J., op. cit., pág. 441.

<sup>319</sup> Vid. COSSÍO Y CORRAL, A. de, *De las personas jurídicas*, op. cit., pág. 843.

<sup>320</sup> “De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37 del CC, la capacidad de las asociaciones se regulará por sus estatutos, según confirmó siempre en su aplicación interpretativa la doctrina de esta Sala especialmente contenida en las sentencias de 9 de febrero de 1905, 9 de abril de 1913 y 1 de mayo de 1964; precepto que luego fue ratificado en sus características y alcance por la Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964, especialmente en el número 1 de su artículo 6º, en cuyo ordinal 6º se añade que las actuaciones y acuerdos que sean contrarios a los estatutos podrán ser suspendidos o anulados a instancia de parte por la Autoridad judicial”, cfr. ALBÁCAR LÓPEZ, J.L. y MARTÍN GRANIZO, M., *Código Civil. Doctrina y Jurisprudencia*, Trivium, Madrid, 1991, pág. 465. En la actualidad, el art. 40.3 LODA establece que “los asociados podrán impugnar los acuerdos y actuaciones de la asociación que estimen contrarios a los Estatutos”.

Mayor interés presenta la conexión entre capacidad y fines sociales. El art. 242 CC es un claro ejemplo de la amplitud con que se contempla la capacidad de las personas jurídicas, que se extiende nada menos que a las relaciones personales, si bien al mismo tiempo el precepto condiciona la posibilidad de ejercicio de la tutela por una persona jurídica no lucrativa a que sus fines comprendan «*la protección de menores e incapacitados*». Estos fines, en particular, son los que presentan multitud de asociaciones de acción social vinculadas a la infancia y a las personas con discapacidad. También da muestra de la extensión de la capacidad el art. 66 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, si bien se indica que las personas jurídicas sólo podrán ser adjudicatarias de contratos «*cuyas prestaciones estén comprendidas dentro de los fines, objeto o ámbito de actividad que, a tenor de sus estatutos o reglas fundacionales, les sean propios*».

En materia procesal se reconoce que pueden ser parte en los procesos civiles las personas jurídicas (art. 6.3 Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil), pero se recogen reglas especiales de legitimación para la defensa de los intereses generales de los consumidores y usuarios por las asociaciones de consumidores y usuarios (art. 11) y para la defensa de la igualdad de trato entre mujeres y hombres por los sindicatos y por las asociaciones cuyo fin primordial sea la defensa de la igualdad (art. 11.bis), por tanto, en ambos casos, por asociaciones que recojan en sus estatutos estos precisos fines en los ámbitos del consumo y la igualdad. También tienen reconocida legitimación en el orden contencioso-administrativo las personas jurídicas y, en concreto, las corporaciones, asociaciones y sindicatos que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos, así como las asociaciones cuyo fin primordial sea la igualdad para la defensa de la igualdad de trato entre mujeres y hombres (art. 19.a), b) e i) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). De la misma forma, en el orden laboral se reconoce capacidad procesal a las personas jurídicas, singularizándose que los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales tendrán legitimación para la defensa de los intereses económicos y sociales que les sean propios (arts. 16.5 y 17.2 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social). La jurisprudencia constitucional posterior a la LODA no ha sido prolija en materia de derecho de asociación, centrándose la dictada, principalmente, en dos aspectos: a) los acuerdos de expulsión de socios; y b) la legitimación de las asociaciones en procesos judiciales<sup>321</sup>. Por lo que se refiere a esto último, el Tribunal Constitucional ha vinculado la condición de interesado de las asociaciones al contenido de los fines estatutarios, por lo que es claro que éstos constriñen su capacidad de obrar.

Lo mismo se puede decir del derecho a la identidad, que es el primero de los derechos fundamentales de la personalidad, pues el nombre diferenciador de la persona jurídica puede verse restringido por el de las que le preceden, siempre que éstos sean públicos<sup>322</sup>.

---

<sup>321</sup> SSTC 282/2006, FJ 3; 358/2006, FJ 4 y 5; 52/2007, FJ 3 y 4; 202/2007, FJ 3; 184/2008, FJ 3 y 4; 28/2009, FJ 4; 218/2009, FJ 3; 139/2010, FJ 6; 154/2016, FJ 3; 121/2019, FJ 3.

<sup>322</sup> La normativa registral, en los más distintos ámbitos, permite rechazar la inscripción de aquella entidad cuya denominación coincida o sea similar a la de otra entidad inscrita con anterioridad. Así está previsto también para las asociaciones en la LODA (arts. 8.3 y 30.2).

Las personas jurídicas, según hemos visto, tienen un estado personal del que son manifestaciones la nacionalidad y el domicilio. El Código Civil reconoce la nacionalidad de las personas jurídicas en el art. 28, señalando como vínculo determinativo de la misma el domicilio<sup>323</sup>. El apartado 1 de este precepto dispone que «*las corporaciones, fundaciones y asociaciones, reconocidas por la ley y domiciliadas en España, gozarán de nacionalidad española siempre que tengan el concepto de personas jurídicas con arreglo a las disposiciones del Código*», de lo que se deduce que, a la inversa, se considerarán extranjeras las asociaciones domiciliadas en el extranjero. Otra cosa distinta es que la LODA exija tener domicilio en España a todas a las asociaciones que actúen en su territorio, incluidas las extranjeras, si bien respecto de estas últimas lo que se establece en España no es propiamente la asociación sino una delegación de la misma<sup>324</sup>. Por su parte, el domicilio es el lugar que la ley considera como centro o sede jurídica de la persona<sup>325</sup>. Por más que el art. 41 CC en general y el art. 9.1 LODA respecto de las asociaciones remitan a los estatutos su señalamiento, no parece que éste pueda hacerse de forma arbitraria sino que deberá fijarse uno al que realmente esté ligada la entidad, que en el caso de las asociaciones será el de la sede de su órgano de representación o bien aquél donde desarrolle principalmente sus actividades<sup>326</sup>. La importancia del domicilio reside en ser el sitio donde realizar ciertos actos (practicar notificaciones)<sup>327</sup> o en servir de base para realizar precisas determinaciones (la competencia judicial en el orden procesal o la competencia administrativa registral)<sup>328</sup>. En el ámbito penal, se reputa domicilio de la persona jurídica imputada «*el espacio físico que constituya el centro de dirección de las mismas, ya se trate de su domicilio social o de un establecimiento dependiente, o aquellos otros lugares en*

---

<sup>323</sup> Capilla apunta que, según la interpretación más respetuosa con el tenor del art. 28 CC, “para ostentar nacionalidad española se requiere que la persona jurídica se constituya de conformidad con el Derecho español y tenga su domicilio en España; criterio, pues, de la constitución-domicilio”, cfr. CAPILLA RONCERO, F., *De las personas jurídicas*, op. cit. pág. 845. Castán se hace eco de las distintas posturas de Niboyet y Trías, rechazando el primero la extensión que suele hacerse de la nacionalidad de las personas naturales a las personas morales, y afirmando el segundo que tal tesis no puede sostenerse pues reconociendo el ser colectivo en su cualidad de sujeto de derecho, depende de una soberanía con preferencia a las demás del mundo, que debe protegerle diplomáticamente y procurarle el estado y la capacidad dependientes de su ley personal, vid. CASTÁN TOBEÑAS, J., op. cit. pág. 449.

<sup>324</sup> Art. 9. 2 LODA: “Deberán tener domicilio en España, las asociaciones que desarrollen actividades principalmente en su territorio”. Art. 9.3 LODA: “Sin perjuicio de lo que disponga el ordenamiento comunitario, las asociaciones extranjeras para poder ejercer actividades en España, de forma estable y duradera, deberán establecer una delegación en territorio español”.

<sup>325</sup> “En Derecho hace falta que se fije a la persona un lugar no para que necesariamente esté o actúe siempre en él, sino para que lo haga cuando la ley lo estime conveniente, y para poder utilizarlo cuando sea preciso marcar – respecto de tal persona- un sitio concreto que no esté determinado, o que no proceda determinar de otro modo”, cfr. ALBALADEJO, M., *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales, Tomo I*, Edersa, Madrid, 1978, pág. 880. Un completo estudio sobre el domicilio, en general, en ÁLVAREZ VIGARAY, R., *El domicilio*, Anuario de Derecho Civil, 1972.

<sup>326</sup> Art. 41 CC: “Cuando ni la ley que las haya creado o reconocido, ni los estatutos o reglas de la fundación fijaren el domicilio de las personas jurídicas, se entenderá que lo tienen en el lugar en que se halle establecida su representación legal, o donde ejerzan las principales funciones de su instituto”. Art. 9.1 LODA: “Las asociaciones que se constituyan con arreglo a la presente Ley tendrán su domicilio en España, en el lugar que establezcan sus Estatutos, que podrá ser el de la sede de su órgano de representación, o bien aquél donde desarrolle principalmente sus actividades”.

<sup>327</sup> La relevancia del domicilio a efectos de comunicaciones se ha relativizado desde el momento en que la LPAC ha impuesto para las personas jurídicas, también para las asociaciones, la notificación electrónica, suprimiendo la tradicional notificación personal y directa en el domicilio.

<sup>328</sup> Durante la vigencia de las Leyes de Asociaciones de 1887 y 1964, el domicilio era el dato decisivo para determinar qué registro provincial de asociaciones era el competente para la inscripción. Hoy, sin embargo, ha decaído y sustituido por el ámbito territorial de actuación de la asociación, que marcará el registro estatal o autonómico competente.

que se custodien documentos u otros soportes de su vida diaria que quedan reservados al conocimiento de terceros»<sup>329</sup>.

Con respecto a la titularidad por parte de las personas jurídicas de los derechos fundamentales, nuestra Constitución de 1978 no recoge un precepto similar al art. 19.3 de la Ley Fundamental de Bonn<sup>330</sup>, sin embargo, el Tribunal Constitucional ha entendido que esta aplicación es posible siempre que se trate de derechos que, por su naturaleza, puedan ser ejercitados por este tipo de personas. La primera jurisprudencia (SSTC 19/1983, 137/1985 y 64/1988) fue analizada por CRUZ VILLALÓN. El autor distingue tres categorías de sujetos, las personas jurídicas de derecho privado, donde parece incluir en exclusiva a las sociedades, los grupos sociales, comprendiendo básicamente a las asociaciones en sus distintas modalidades, y los poderes públicos, afirmando sin ambages la titularidad de los derechos fundamentales respecto de los grupos sociales<sup>331</sup>. También FERNÁNDEZ SESGADO estudió los primeros pronunciamientos del Tribunal Constitucional y tras destacar que determinados derechos como la inviolabilidad del domicilio, la tutela judicial efectiva o el derecho de huelga pueden corresponder a las personas jurídicas, matizó que «de cuanto acaba de exponerse no ha de deducirse, sin embargo, que nuestro ordenamiento constitucional establece una plena equiparación entre las personas físicas y jurídicas en lo que a la titularidad de ciertos derechos se refiere. Bien al contrario, no existe tal equiparación. Siendo las personas jurídicas una creación del Derecho, corresponde al ordenamiento jurídico delimitar su campo de actuación, fijando los límites concretos y específicos, y determinar en su caso si una concreta actividad puede ser desarrollada en un plano de igualdad por personas tanto físicas como jurídicas»<sup>332</sup>. Es lo que vino a confirmar la posterior STC 139/1995, que no sólo estableció el reconocimiento en función de la naturaleza del derecho sino también condicionado a los propios fines de la entidad<sup>333</sup>. Por lo que respecta, en concreto, a si las asociaciones pueden ejercer el derecho fundamental de asociación, la citada STC 64/1988 no deja lugar a dudas: «la jurisprudencia de este Tribunal ha señalado que el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos lo pueden ejercer los partidos políticos, que el derecho de asociación lo pueden ejercer no sólo los individuos que se asocian, sino también las Asociaciones ya constituidas, y que el derecho a la libertad de la acción sindical corresponde no sólo a los individuos que fundan Sindicatos o se

---

<sup>329</sup> La Ley 37/2011, de 10 de octubre, introdujo este párrafo en el art. 554 LECrim.

<sup>330</sup> Art. 19.3: “Los derechos fundamentales rigen también para las personas jurídicas nacionales, en la medida en que, por la propia naturaleza de éstos, les sean aplicables”.

<sup>331</sup> “Los supuestos más característicos se producen en el caso de la libertad de asociación (art. 22 CE), y muy particularmente en el de la libertad de creación de partidos políticos (art. 6), de sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales (arts. 7 y 28.1), así como en el de la libertad ideológica y religiosa (art. 16.1)”, cfr. CRUZ VILLALÓN, P., *Dos cuestiones de titularidad de derechos: los extranjeros; las personas jurídicas*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 35, 1992, pág. 77. Mucho después, la STC 175/2001 reconoció a la Generalidad de Cataluña, demandante de amparo, su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en su vertiente de acceso a la jurisdicción, si bien el TC manifestó que, con carácter general, las personas públicas no son titulares del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (FJ 6).

<sup>332</sup> Cfr. FERNÁNDEZ SESGADO, F., *La teoría jurídica de los derechos fundamentales en la doctrina constitucional*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 39, 1993, págs. 231-232.

<sup>333</sup> “Recapitulando lo expuesto hasta aquí, puede sostenerse que, desde un punto de vista constitucional, existe un reconocimiento, en ocasiones expreso y en ocasiones implícito, de la titularidad de las personas jurídicas a determinados derechos fundamentales. Ahora bien, esta capacidad, reconocida en abstracto, necesita evidentemente ser delimitada y concretada a la vista de cada derecho fundamental. Es decir, no sólo son los fines de una persona jurídica los que condicionan su titularidad de derechos fundamentales, sino también la naturaleza concreta del derecho fundamental considerado, en el sentido de que la misma permita su titularidad a una persona moral y su ejercicio por ésta” (STC 139/1995, FJ 5).

*afilian a ellos, sino también a los propios Sindicatos»* (FJ 1)<sup>334</sup>. Finalmente, la LODA, al hablar de la capacidad para constituir asociaciones (art. 3), no sólo la reconoce en general a las personas jurídicas, públicas y privadas, sino que la concreta para las personas jurídicas que son las asociaciones, que podrán crear tipos específicos en forma de «federaciones, confederaciones o uniones». Por esta razón, los productos de las agrupaciones de personas jurídicas presentan diferencias. Cuando, en general, ejercen el derecho tres o más personas jurídicas, públicas o privadas, como podrían ser ayuntamientos, sociedades o fundaciones, el resultado no es más que una asociación. Cuando, por el contrario, quienes lo ejercen son las asociaciones, el resultado se singulariza en federaciones, confederaciones o uniones, lo que, como se verá su momento, tendrá una clara plasmación registral.

La adquisición de la personalidad jurídica también produce el esencial efecto de la separación patrimonial y consiguiente traslado del centro de imputación de la responsabilidad contractual e incluso extracontractual derivada de la actuación de los órganos representativos hacia el patrimonio de la propia persona jurídica<sup>335</sup>, con la única excepción, y este es un supuesto típico y diferenciado, de que en las asociaciones el hecho de la separación o autonomía patrimonial no se alcanza con la obtención de la personalidad jurídica a partir del pacto constitutivo sino que depende de un acto posterior, del acto administrativo de la inscripción, según se desprende de los artículos 10.4 y 15.1 y 2 LODA.

Siguiendo en este terreno de la responsabilidad, cabe señalar que ha dejado de ser controvertida la capacidad infractora de las personas jurídicas. Un primer paso en el campo del derecho administrativo sancionador lo dio la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, amparando que podían ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resultaran responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia (art. 130.1)<sup>336</sup>. De esta manera las personas jurídicas podían ser objeto de diversas sanciones no incompatibles con su naturaleza, como multas pecuniarias, incautación de productos o clausura de locales. En el ámbito del derecho penal los avances tardaron en llegar<sup>337</sup>. El Preámbulo de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, expone que «*se regula de*

---

<sup>334</sup> La misma CE, en su art. 28.1, reconoce a los sindicatos el derecho a formar confederaciones, y si este derecho se reconoce a esta modalidad asociativa no parece que existan objeciones para que también se reconozca a los demás tipos asociativos, comenzando por las asociaciones de régimen común. Fernández Ssegado reiteró la idea de que el derecho de asociación puede ser ejercicio también por las propias asociaciones, argumentando que tal derecho comprende el de establecer la propia organización del ente constituido “y parece apropiado pensar que la potestad de organización que comprende el derecho de asociación escapa de cada individuo aisladamente considerado para pasar a ejercerse por el ente asociativo así creado”, cfr. FERNÁNDEZ SESGADO, F., *La teoría jurídica de los derechos fundamentales en la doctrina constitucional*, op. cit., pág. 234.

<sup>335</sup> En materia de responsabilidad civil extracontractual, cuando se trata de personas jurídicas privadas, “los daños provocados por quienes actúen por la organización, debidos a actos o decisiones razonablemente referidos al objeto, fin y actividad de la organización, deben ser resarcidos por la persona jurídica, sin perjuicio de la responsabilidad personal del causante directo del daño”, cfr. CAPILLA RONCERO, F., *De las personas jurídicas*, op. cit. pág. 865.

<sup>336</sup> En la actualidad, el art. 28.1 LRJSP establece: “Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, en su caso, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa”.

<sup>337</sup> “El hecho de que formaciones de estructura corporativa sean acreedoras de una sanción penal es, según HIRSCH, un problema teórico prelegal, un problema que va más allá del Derecho y que incumbe igualmente a filósofos, sociólogos y teólogos, puesto que el Derecho versa sobre un *quid* preexistente, sobre una realidad sociológica. Lo que son realidades puramente sociales son también realidades para el Derecho. Y está claro que realidades tan rigurosas como asociaciones, fundaciones o empresas son algo más que una mera ficción... La realidad social demuestra que



*forma pormenorizada la responsabilidad penal de las personas jurídicas»* mediante la inclusión de un nuevo art. 31.bis en el Código Penal, en lo que fue un primer paso hasta llegar a la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, que modificó dicho precepto y añadió los artículos 31.ter, 31 quater y 31 quinquies para ofrecer una regulación completa de la materia. Según estas disposiciones, en concreto, el art. 31.bis.1 CP, las personas jurídicas serán penalmente responsables en dos supuestos: a) de los delitos cometidos en nombre o por cuenta de las mismas, y en su beneficio directo o indirecto, por sus representantes legales o por aquellos que actuando individualmente o como integrantes de un órgano de la persona jurídica, están autorizados para tomar decisiones en nombre de la persona jurídica u ostentan facultades de organización y control dentro de la misma; y b) de los delitos cometidos, en el ejercicio de actividades sociales y por cuenta y en beneficio directo o indirecto de las mismas, por quienes, estando sometidos a la autoridad de las personas físicas mencionadas en el apartado anterior, han podido realizar los hechos por haberse incumplido gravemente por aquéllos los deberes de supervisión, vigilancia y control de su actividad atendidas las concretas circunstancias del caso. Sobre estos títulos de imputación de la persona jurídica, la Fiscalía General del Estado entiende que *«la vigente regulación del apartado primero del art. 31.bis continúa estableciendo en sus letras a) y b) los dos presupuestos que permiten transferir la responsabilidad de las personas físicas a la persona jurídica. El primer hecho de conexión lo generan las personas con mayores responsabilidades en la entidad y el segundo las personas indebidamente controladas por aquellas. En ambos casos, se establece un sistema de responsabilidad por transferencia o vicarial de la persona jurídica»*<sup>338</sup>. La relación de delitos susceptibles de ser cometidos por las personas jurídicas es realmente amplia<sup>339</sup>, también por

---

existen personas jurídicas de muy variada índole, *con nombre y apellidos*, que defraudan a sus clientes, a los ciudadanos de una población, venden productos alimenticios caducados o sin la composición que se anuncia, blanquean dinero negro u ocasionan problemas de contaminación ambiental y de manera evidente alteran la ordenación del territorio o atentan contra el patrimonio histórico... En España, y hasta el Anteproyecto de Ley Orgánica de Reforma del Código penal de 2006 sigue vigente el principio *societas delinquere non potest*. El Código penal introdujo en 1995, como solución de compromiso, una serie de sanciones penales para las personas jurídicas, a las que hasta el presente, y persistiendo el adagio romano, no se ha atrevido a denominar penas, sino consecuencias accesorias a la pena impuesta por un hecho delictivo individual, manteniendo, así, firme la teoría del delito, como orientado hacia hechos personales”, cfr. CUADRADO RUIZ, M. A., *La responsabilidad penal de las personas jurídicas. Un paso hacia delante... ¿un paso hacia atrás?*, Revista Jurídica de Castilla y León, núm. 12, 2007, págs. 125 a 133.

<sup>338</sup> Cfr. Circular 1/2016, de la Fiscalía General del Estado, sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas conforme a la reforma del Código Penal efectuada por Ley Orgánica 1/2015, pág. 5.

<sup>339</sup> El catálogo de delitos susceptibles de generar responsabilidad penal es el siguiente: tráfico ilegal de órganos humanos; trata de seres humanos; prostitución/explotación sexual/corrupción de menores; descubrimiento y revelación de secretos y allanamiento informático; estafas; insolvencias punibles; daños informáticos; contra la propiedad intelectual e industrial, el mercado y los consumidores; blanqueo de capitales; contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social; contra los derechos de los ciudadanos extranjeros; urbanización, construcción o edificación no autorizables; contra los recursos naturales y el medio ambiente; relativos a las radiaciones ionizantes; riesgos provocados por explosivos y otros agentes; contra la salud pública (tráfico de drogas); falsificación de tarjetas de crédito y débito y cheques de viaje; cohecho; tráfico de influencias; financiación del terrorismo; frustración de la ejecución; financiación ilegal de los partidos políticos; contra la salud pública; falsificación de moneda; delitos de odio y enaltecimiento; relativos a la manipulación genética; alteración de precios en concursos y subastas públicas; negativa a actuaciones inspectoras; contra los derechos de los trabajadores; asociación ilícita; organización y grupos criminales y organizaciones y grupos terroristas; contrabando, vid. SÁNCHEZ MARTÍN, M.A., *Responsabilidad penal de las personas jurídicas. Plan de Prevención de Riesgos Penales y Código Ético de Conducta*, Thomson Reuters-Aranzadi, Madrid, 2017, págs. 105 a 196. En esta obra, respecto de cada tipo, se hace una descripción de los hechos constitutivos de delito, así como de las penas aplicables a las personas físicas y jurídicas, al igual que en su Capítulo 7 hace referencia a los órganos de administración y representación en las principales formas societarias, incluyendo entre éstas a las asociaciones (págs. 225 a 228). Respecto del catálogo, es la Fiscalía General del Estado la que indicó que debe completarse con el delito de contrabando, conforme dispone el art. 2.6 de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando, modificada por la Ley Orgánica 6/2001, vid. Circular 1/2016, de la Fiscalía General del Estado, pág. 11.

las asociaciones<sup>340</sup>, en particular por aquellas de más intensa intervención en el tráfico económico<sup>341</sup>, o, por ejemplo, en el ámbito de la salud pública, como así ha sucedido en los últimos años respecto de los llamados clubes de cannabis, que no son sino asociaciones cuyos estatutos recogen la actividad social consistente en el cultivo, distribución y consumo de esta sustancia estupefaciente, y que por poder contravenir el art. 368 CP<sup>342</sup> igualmente llevó a la Fiscalía General del Estado a establecer precisos criterios interpretativos a través de la Instrucción 2/2013<sup>343</sup>.

La personalidad, en fin, supone para las asociaciones, además de lo expuesto, un conjunto deberes ordenados a la publicidad de su existencia, al ejercicio efectivo de la actividad y a su debido control. Las asociaciones una vez constituidas, en documento público o privado, deben dotarse de la oportuna estructura orgánica basada, al menos, en un órgano asambleario y otro de representación que normalmente se llama junta directiva, como también necesariamente tienen que solicitar y obtener su inscripción en el registro competente, que se acreditará mediante la correspondiente resolución administrativa. A partir de aquí, para tener un funcionamiento básico<sup>344</sup>, deben obtener el NIF<sup>345</sup> del Ministerio de Hacienda, el certificado digital de persona jurídica<sup>346</sup> y abrir una cuenta en una entidad bancaria<sup>347</sup>. Las asociaciones están sujetas en general al Impuesto de Sociedades y al resto de impuestos en razón de la actividad<sup>348</sup>. Están así mismo obligadas a llevar una contabilidad que permita obtener la imagen fiel del patrimonio, del resultado y de la situación financiera de la

---

<sup>340</sup> “Las personas jurídicas responsables del delito cometido en las circunstancias del artículo 31 bis CP son las siguientes: - Las del artículo 35 CC, es decir, corporaciones, asociaciones y fundaciones de interés público reconocidas por la Ley y válidamente constituidas y las asociaciones de interés particular, civiles, mercantiles e industriales que tengan personalidad propia; ...”, cfr. CADENA SERRANO, F.A., *El estatuto penal de la persona jurídica*, en «La responsabilidad penal de las personas jurídicas. Homenaje al Excmo. Sr. D. José Manuel Maza Martín», Fiscalía General del Estado, 2018, pág. 55. Las personas jurídicas pueden eludir la responsabilidad penal mediante la implantación de *compliance programs* o Modelos de Prevención de Delitos (MPDs), por lo que no es descartable su adopción por asociaciones complejas y de considerable volumen de negocio. Sobre un estudio comparado de este tipo de modelos, vid. GOENA VIVES, B., *Responsabilidad penal y atenuantes en la persona jurídica*, Marcial Pons, Madrid, 2017, págs. 329 a 370.

<sup>341</sup> “La Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, introdujo en nuestro ordenamiento la responsabilidad penal de las personas jurídicas, fruto tanto del incesante proceso de armonización internacional del Derecho Penal como de la sentida necesidad de dar una respuesta más eficaz al avance de la criminalidad empresarial, fundamentalmente en el marco de la delincuencia económica”, cfr. Circular 1/2016, de la Fiscalía General del Estado, pág. 1. En el mismo sentido, se apunta que “en favor de la exigencia de responsabilidad penal se han esgrimido argumentos que, desde la necesaria vinculación a deberes jurídicos de las personas morales, demandaban prevenir la lucha contra la criminalidad organizada y articular sistemas que se enfrentasen a la delincuencia empresarial sin quedarse en el exclusivo castigo de hombres de paja que permitiese la pervivencia de la estructura societaria como instrumentos fungibles que reincidiesen en el delito”, cfr. CADENA SERRANO, F.A., op. cit., pág. 42.

<sup>342</sup> Art. 368 CP: “Los que ejecuten actos de cultivo, elaboración o tráfico, o de otro modo promuevan, favorezcan o faciliten el consumo ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, o las posean con aquellos fines, serán castigados con penas de prisión...”.

<sup>343</sup> Instrucción 2/2013, de la Fiscalía General del Estado, sobre algunas cuestiones relativas a asociaciones promotoras del consumo de cannabis.

<sup>344</sup> La ley impone a las asociaciones un verdadero deber de actuación: “Las asociaciones deberán realizar las actividades necesarias para el cumplimiento de sus fines...” (art. 13.1 LODA).

<sup>345</sup> El NIF de las asociaciones se forma con la letra identificativa “G” seguida de un número aleatorio de siete dígitos y un carácter de control (Orden EHA 451/2008, de 20 de febrero, por la que se regula la composición del número de identificación fiscal de las personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica).

<sup>346</sup> Este tipo de certificado se emite por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre.

<sup>347</sup> La apertura de esta cuenta es imprescindible para, al menos, gestionar adecuadamente los ingresos básicos de las asociaciones que son las cuotas de socios.

<sup>348</sup> Artículos 7.1.a) y 9.2 y 3.a) de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto de Sociedades. También al IVA si prestan servicios, así como al IRPF si contratan personal, sin perjuicio en este caso de cumplir con toda la normativa laboral, de seguridad social y de prevención de riesgos.

entidad, y de las actividades realizadas<sup>349</sup>, sin perjuicio de elaborar y aprobar el presupuesto anual. Otras obligaciones formales se contraen a efectuar un inventario de bienes, cumplimentar el libro de actas y mantener actualizada la relación de socios (art. 14 LODA). Esta última obligación legal, además, supone para las asociaciones la necesidad de cumplir la normativa sobre protección y tratamiento de datos de carácter personal<sup>350</sup>. Igualmente deberán observar la legislación sectorial que corresponda a su ámbito de actividad, y la más variada normativa que les pueda afectar. Así, las asociaciones son sujetos obligados conforme a la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (art. 2.1.x), por lo que, entre otras, deberán asumir las obligaciones de conservación documental durante diez años o de identificación de donantes de importes iguales o superiores a 100 euros (art. 42 del Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril). Si, como es frecuente, canalizan voluntariado, deberán establecer los seguros obligatorios que se previenen en la Ley 45/2015, de 14 de abril, del Voluntariado (art. 14.2.c). Y si se trata de asociaciones constituidas por entes públicos o asociaciones en general que perciben subvenciones públicas a partir de ciertos umbrales, quedan sujetas a los deberes de transparencia que exige la Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (art. 2.1.i) y 3.b). No de menor importancia es la obligación de las asociaciones de relacionarse con la Administración por medios electrónicos (art. 14.2 LPAC).

Ya decía SANTAMARÍA que en el mundo asociativo la tenencia de personalidad jurídica es en muchos casos un lujo innecesario, sólo útil cuando la asociación ha adquirido un cierto nivel de complejidad organizativa y un volumen patrimonial estimable, pero prescindible para fenómenos asociativos de carácter intermitente o transitorio<sup>351</sup>. El autor hacía estas consideraciones desde el entendimiento de que la personalidad se adquiría con la inscripción y que por ello era prudente relativizar la obligatoriedad registral para ese otro tipo de formaciones. Sea cual sea la consideración que merezcan los grupos estables en forma de asociación o los grupos informales y transitorios, lo cierto es que los primeros son personas jurídicas desde el momento del pacto fundacional, surgiendo para ellos todo un conjunto de deberes y responsabilidades, por lo que a tal pacto debería preceder una voluntad firme y una predisposición seria de los promotores si no quieren verse sobrepasados por las consecuencias que se derivan de la personalidad jurídica<sup>352</sup>. Téngase en cuenta, además, que si bien los

---

<sup>349</sup> Las cuentas anuales se ajustarán al régimen específico previsto en el Real Decreto 1491/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos, y en la Resolución de 26 de marzo de 2013, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, por la que se aprueba el Plan de Contabilidad de las entidades sin fines lucrativos. Las obligaciones contables son especialmente relevantes para las asociaciones que pretenden obtener y mantener la declaración de utilidad pública, pues deben presentar ante el registro de asociaciones el balance, la cuenta de resultados y la memoria económica, así como la memoria de actividades, respecto de los dos últimos ejercicios si se trata de la solicitud inicial, y cada año respecto del ejercicio anterior si ya han alcanzado tal reconocimiento. Estos documentos deben reflejar la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera y de los resultados de la entidad.

<sup>350</sup> Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

<sup>351</sup> Vid. SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Comentarios al artículo 22 de la Constitución*, op. cit., pág. 504.

<sup>352</sup> Si se me permite la auto-cita, ya comenté alguna vez que “la constitución de una asociación supone la creación de una estructura estable con vocación de permanencia, por lo que, antes de emprender cualquier proyecto asociativo, es importante que los promotores definan con claridad los objetivos generales de la entidad, las actividades a desarrollar y los recursos, económicos y de otro tipo, necesarios para su sostenimiento”, cfr. ROJAS JUÁREZ, J.R., *Guía de Asociaciones*, op. cit., 2017, pág. 19. Y añadiría ahora que, en efecto, la pertenencia a una asociación supone el pago regular de las cuotas y de las aportaciones extraordinarias que se aprueben, y la búsqueda activa de financiación en un

deberes aparecen de manera automática no ocurre lo mismo con los derechos, y en este sentido, por ejemplo, las ayudas y subvenciones públicas, tan imprescindibles a veces para el sostenimiento de las asociaciones, no sólo no surgen con la adquisición de la personalidad jurídica sino que ni tan siquiera forman parte del contenido del derecho de asociación, toda vez que el art. 22 CE no tiene contenido prestacional<sup>353</sup>.

Con ser relevantes todas las obligaciones derivadas de la personalidad jurídica, la primera a la que se enfrentan las asociaciones de forma natural es a la de la inscripción registral, por lo que identificada ya la única persona jurídica que puede tener acceso al registro general de asociaciones, cumple ahora situar a este registro en el conjunto de los registros públicos y, dentro de éstos, entre los registros de personas, incidiendo en su carácter preceptivo y en sus efectos vitales para las asociaciones, que es a lo que dedicamos los siguientes apartados.

### III. LOS REGISTROS PÚBLICOS EN GENERAL

#### 1. CONCEPTO

Por registro se entiende a la vez la oficina pública en la cual se realiza la función registral, el soporte donde se practican los asientos, que puede consistir en libro secuencial u hoja individualizada, o el acto mismo de la inscripción. La doctrina, como veremos, se centra en general en las ideas orgánica y teleológica, para definir el registro como una institución encargada de dar publicidad<sup>354</sup>. Y a lo anterior se añade que su existencia responde a la satisfacción del principio de seguridad jurídica, constituyendo al tiempo un servicio público esencial.

#### 2. REGISTROS JURÍDICOS Y REGISTROS ADMINISTRATIVOS

La expresión «derecho registral» o «sistema registral» hace directa alusión al registro de la propiedad inmobiliaria, al registro modelo, cuyos principios ordenadores han inspirado en mayor o menor medida la regulación de los restantes registros públicos, ya sean de personas, bienes o derechos, en particular a los registros de personas físicas y de personas

---

momento de gran competencia entre las propias asociaciones por la obtención de recursos públicos y privados muy limitados a consecuencia de las políticas de contención y reducción del gasto.

<sup>353</sup> El ATC 162/1995 expone: "... no puede sino llegarse a la conclusión de que no hay fundamento alguno que autorice a entender que el derecho de asociación consagrado por el art. 22 CE esté investido ya ex Constitutione de una dimensión prestacional, en virtud de la cual las asociaciones puedan exigir del Estado que desarrolle cierta actividad... o aporte determinados recursos... al objeto de facilitar el cumplimiento de los fines perseguidos por las mismas. Naturalmente, el legislador puede prever la intervención activa de los poderes públicos con el fin de lograr la más plena eficacia del derecho fundamental en cuestión; pero los eventuales derechos subjetivos que tales medidas positivas puedan generar a favor de los ciudadanos no integran el contenido constitucionalmente declarado del derecho fundamental, sino que constituyen meros derechos de creación legal", y es que el art. 22 CE "ni garantiza el derecho a la consecución efectiva de los fines para los que las asociaciones se constituyen, ni, menos aún, impone a los poderes públicos la obligación de adoptar medidas positivas destinadas a facilitar a las asociaciones la satisfacción de dichos objetivos".

<sup>354</sup> También la jurisprudencia ha destacado la doble condición de los registros, como "institución" y como "función" (STC 67/2017, FJ 3).

jurídicas lucrativas o sociedades. Por tanto, el Registro de la Propiedad<sup>355</sup>, el Registro Civil y el Registro Mercantil aparecen como los registros jurídicos típicos.

En cambio, quedan fuera del derecho registral en sentido estricto los llamados registros administrativos, un conjunto heterogéneo y disperso de unidades administrativas que apenas ha sido estudiado con vocación sistemática. LEYVA pone de manifiesto el escaso valor científico de la normativa que rige los registros administrativos pues *«faltan los estudios especializados sobre la materia, y se presenta como un derecho asistemático y acientífico, incapaz de formular unos principios y bases comunes que abarquen la variadísima muchedumbre de registros administrativos»*<sup>356</sup>. Para GONZALEZ PEREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, *«el estudio del llamado Derecho registral administrativo es una de las asignaturas pendientes que aún no hemos aprobado los iusadministrativistas: un auténtico cosmos administrativo del que desconocemos casi todo y cuyo estudio con visión organísmica, como totalidad organizada, como sistema en suma, no puede demorarse por más tiempo»*<sup>357</sup>. También PÉREZ GÁLVEZ opina que sobre la intervención de la Administración pública registral *«todavía no ha sido acometida la empresa de realizar un trabajo exhaustivo que tras la detección de todos los registros existentes permita elaborar una teoría general sobre los mismos»*<sup>358</sup>.

No seremos nosotros quienes abordemos tan vasta tarea, por lo que nos limitaremos a analizar brevemente la distinción planteada entre los registros jurídicos y administrativos. Se trata de una diferencia no controvertida. La propia Constitución parece avalar la distinción refiriéndose a los registros administrativos y jurídicos en preceptos distintos. El artículo 105.b) establece que la ley regulará *«el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos»*, mientras que el artículo 149.1.8ª atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de legislación civil, comprendiendo, en todo caso, la *«ordenación de los registros e instrumentos públicos»*.

Según HERRERA CEBALLOS todos los registros son jurídicos en el sentido de que jurídico equivale a ajustado a Derecho, pero es cierto que se ha encontrado un *fundamentum dividendi* entre registros «administrativos» y «jurídicos», apuntando que *«una primera aproximación al tema nos llevaría a definir los primeros como aquellos que –con una finalidad ciertamente limitada- actúan como meros archivos o colecciones de datos, generalmente para*

---

<sup>355</sup> “El antecedente del actual Registro de la Propiedad está en las Contadurías de hipotecas, debidas a una Real Pragmática de 31 de enero de 1768, promulgada como ley general en toda España, excepto Navarra. Con ellas no se instauró un sistema general de publicidad inmobiliaria registral, sino únicamente de algunos gravámenes, especialmente los hipotecarios... El antecedente más próximo de la moderna legislación hipotecaria está en el proyecto de Código civil de 1851, que dedicaba al ‘Registro Público’ sus arts. 1819 a 1889, a continuación de la regulación del derecho de hipoteca... Al fracasar el proyecto de Código civil se consideró que el problema de la publicidad registral inmobiliaria era inaplazable y que era preciso que se anticipara al futuro Código mediante una ley, que fue la Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1861. Esta Ley constituyó un cuerpo de normas legales de carácter especial por razón de la materia y de vigencia general por ser de aplicación en toda España. Con ella quedó implantado un conjunto de preceptos desglosados del Código civil que estaba en preparación, que pasaron a formar las materias de Derecho inmobiliario registral y de hipotecas”, cfr. PUIG BRUTAU, J., *Compendio de Derecho Civil, Vol. III*, Bosch, Barcelona, 1989, pág. 529.

<sup>356</sup> Vid. LEYVA DE LEYVA, J.A., *Planteamiento general de los registros públicos y su división en registros administrativos y jurídicos*, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, núm. 591, 1989, pág. 283.

<sup>357</sup> Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Civitas, Cizur Menor, 2012, pág. 754.

<sup>358</sup> Cfr. PÉREZ GÁLVEZ, J.F., *La creación de partidos políticos en España*, Revista Digital de Derecho Administrativo, núm. 6, Bogotá, 2011, pág. 154.

*uso interno de la Administración, con efectos fiscales, estadísticos o meramente informativos. Los segundos por el contrario son aquellos cuyos asientos producen efectos jurídicos de configuración (constitución, modificación o extinción) de estados o situaciones personales, cuyos modelos por antonomasia serían el Registro Civil y el Registro de la Propiedad»<sup>359</sup>.*

PELAYO OLMEDO señala que cada categoría responde a finalidades distintas, que «*los Registros administrativos tienen carácter de servicio público y ejercen sus funciones con la finalidad de ser un instrumento de garantía en pos del interés general, mientras que los Registros jurídicos tienen carácter de institución de Derecho privado que, pese a poder llegar a cumplir una función pública como es la publicidad y seguridad general, su fin último sería otorgar seguridad jurídica especial a las relaciones privadas*», añadiendo que el registro administrativo es un registro de mera *comprobación*, que no *calificación*, y de *publicidad formal*, que no *material*<sup>360</sup>.

Para LEYVA existe una pirámide registral, que tiene por vértice el Registro de la Propiedad, situándose en el nivel intermedio los demás registros jurídicos y en la base, «*ancha base, pluricelular, heterogénea, los numerosos registros administrativos*»<sup>361</sup>. Siguiendo al autor, podemos establecer las siguientes diferencias: a) el registro jurídico es un registro voluntario, regido por el derecho privado, es un registro de seguridad jurídica y publicidad relativa, que produce actos jurídicos, previa calificación por el encargado del mismo, profesional que se retribuye por arancel y lo gestiona bajo su responsabilidad; b) el registro administrativo es un registro obligatorio, regido por el derecho público, es un registro de información administrativa y publicidad absoluta, que produce actos administrativos, previa comprobación por el encargado del mismo, funcionario que se retribuye con cargo al presupuesto público y se inserta en una organización jerárquica.

Se trata de características que, en general, resultan aplicables según la clase de registro, aunque, por ejemplo, no todos los registros administrativos son obligatorios, ni la publicidad relativa es exclusiva de los registros jurídicos, como tampoco es exclusiva de éstos la calificación registral o verificación de la legalidad de los títulos presentados a inscripción.

Ni tan siquiera el concepto «administrativo» resulta decisivo en la diferenciación. A veces se clasifican los registros en jurídicos, como los Registros Civil, Mercantil y de la Propiedad, porque están bajo la protección de los Tribunales, y en administrativos cuando están bajo la tutela de la Administración<sup>362</sup>. Pero es dudoso que la protección judicial no alcance a todos los registros públicos con efectos frente a terceros. También se propone que aquellos registros jurídicos sean contemplados bajo el prisma de su razón de ser, centrada en las ideas de institución y servicio público. Así, por registro jurídico se entendería la institución

---

<sup>359</sup> Cfr. HERRERA CEBALLOS, E., *El registro de entidades religiosas. Estudio global y sistemático*, EUNSA, 2012, pág. 29 y 30.

<sup>360</sup> Vid. PELAYO OLMEDO, J.D., *Las comunidades ideológicas y religiosas. La personalidad jurídica y la actividad registral*, op. cit., págs. 199 a 202.

<sup>361</sup> Vid. LEYVA DE LEYVA, J.A., op. cit. pág. 288.

<sup>362</sup> Vid. DELGADO PIQUERAS, F., *Los registros administrativos, informáticos y telemáticos en España*, Revista de Derecho Administrativo, núm. 1, Lima, 2006, pág. 64.

administrativa orientada a la prestación de un servicio público<sup>363</sup>. Se enfatiza aquí la condición de funcionarios del Ministerio de Justicia de los registradores de la propiedad y mercantiles.

Al final los elementos ofrecidos se relativizan y diluyen, y emergen otros no tenidos en cuenta, como la propia exigencia en un Estado de Derecho avanzado de mantener determinados registros preceptivos, fundamentalmente de naturaleza civil, necesarios para garantizar la seguridad jurídica, económica y social, y considerados como servicios públicos esenciales<sup>364</sup>.

La clasificación de los registros, entonces, tomando las ideas básicas expuestas, pasaría por los siguientes criterios: a) los registros jurídicos son registros necesarios, sirven al principio de publicidad en sus distintas variantes y son gestionados por funcionarios retribuidos por arancel; b) los registros administrativos son contingentes, se establecen para fines diversos, no necesariamente públicos<sup>365</sup>, y son gestionados por funcionarios retribuidos con cargo a los presupuestos generales.

Conforme a estos criterios serían registros jurídicos el Registro de la Propiedad, Mercantil, y de Bienes Muebles, así como el Registro Civil<sup>366</sup>. Ahora bien, no es diáfano si todos ellos encuentran su fundamento en el art. 149.1.8ª CE. La STC 72/1983 es confusa sobre si el Registro Mercantil queda bajo el art. 149.1.8ª o el art. 149.1.6ª CE (competencia estatal sobre legislación mercantil)<sup>367</sup>. Las posteriores SSTC 4/2014 y 11/2015 aclararon que el Registro Mercantil se incardina en el art. 149.1.6ª CE, al igual que otros registros públicos quedan

---

<sup>363</sup> Vid. ANGULO RODRÍGUEZ, J. de, *La modernización de los registros*, Comares, Granada, 2015, pág. 7.

<sup>364</sup> Vid. RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, J., en Prólogo a *La modernización de los registros*, op. cit., pág. XIII.

<sup>365</sup> Ejemplo paradigmático de registros administrativos no públicos es el Sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia (Real Decreto 95/2009, de 6 de febrero). Se trata de un sistema de información de carácter no público cuyo objetivo es servir de apoyo a la actividad de los órganos judiciales, del Ministerio Fiscal, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y otros órganos que se determinen. Su ámbito se extiende a todo el territorio nacional y está integrado por los siguientes registros: Registro Central de Penados; Registro Central para la Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica y de Género; Registro Central de Medidas Cautelares, Requisitorias y Sentencias no Firmes; y Registro Central de Delinquentes Sexuales.

<sup>366</sup> Para Angulo Rodríguez son claramente registros jurídicos el de la Propiedad, Mercantil, Bienes Muebles y Civil, y dentro de esta categoría distingue entre Registros de Derechos y Registros de Documentos. Los primeros son registros de oponibilidad y los segundos de mera publicidad. Según el autor “en los Registros de Derechos, una vez practicada la inscripción, el derecho se configura en el modo que expresa la inscripción, resulta asignado a su titular, que será el que la inscripción determine y, todo ello, con las características que la propia inscripción establezca, de manera que la ley reconoce y garantiza los derechos inscritos en la exacta forma que el registro publica, con independencia de la configuración que tales derechos tuvieran en el documento, el título formal, que se presentó a inscripción. En cambio, en los Registros de Documentos, la inscripción se limita a publicar la existencia de un derecho, pero en la forma que resulte, no de la inscripción, sino de los documentos que se presentan al registro para ser inscritos”, vid. ANGULO RODRÍGUEZ, J. de, op. cit., págs. 13 y 14.

<sup>367</sup> La STC 72/1983 versó sobre el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno contra la Ley del País Vasco 1/1982, de 11 de febrero, sobre Cooperativas. El Abogado del Estado impugnó que la ley autonómica (art. 8) desconociera el principio mercantil de inscripción en el Registro Mercantil de las Sociedades, por cuanto establecía la adquisición de la personalidad jurídica a partir de la inscripción en el Registro de Cooperativas. El TC expuso sucesivamente (FJ 8): “A nuestro juicio, tal y como se deduce del criterio aplicado por la propia Constitución en materia de registros públicos (art. 149.1.8ª), toda la regulación del Registro Mercantil, que incluye la determinación de los actos que han de tener acceso al mismo, es de carácter mercantil, cualquiera que sea la ley que la contenga y su denominación”; “... no permite afirmar, sin embargo, que el artículo 8 de la Ley de Cooperativas impugnado sea inconstitucional por no ajustarse a la legislación general de carácter mercantil pues el mencionado artículo se limita a regular el nacimiento de la personalidad jurídica de la cooperativa, que, como hemos visto, es independiente de la toma de razón en el Registro Mercantil, por lo que dicho precepto es compatible con la aplicación de la legislación mercantil del Estado en materia de registro, que es de competencia exclusiva del mismo (art. 149.1.6ª)”.

referenciados por razón de la materia y se sitúan fuera del art. 149.1.8ª, que solo alude a los registros de derecho privado<sup>368</sup>. Sin embargo, la STC 67/2017 declaró nulos determinados artículos del Decreto de la Generalitat de Cataluña 69/2015, de 5 de mayo, por el que se modifica la demarcación de los registros de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles de Cataluña, precisamente porque el art. 149.1.8ª atribuye al Estado competencia normativa plena en materia de ordenación de los registros<sup>369</sup>, que abarca la función de la demarcación registral, también de los registros mercantiles. Pudiera derivarse de lo anterior que, en efecto, los tres registros jurídicos que referimos se ubican dentro del art. 149.1.8ª CE, lo que no implica que no puedan existir otros registros jurídicos al margen de este precepto, o que fuera del mismo todos los demás registros públicos deban ser necesariamente registros

---

<sup>368</sup> En la STC 4/2014 se sustanció el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2009, de 28 de abril, de los recursos contra la calificación negativa de los títulos o las cláusulas concretas en materia de Derecho catalán que deben inscribirse en un registro de la propiedad, mercantil o de bienes muebles de Cataluña, al entenderse que su contenido normativo vulneraba las competencias exclusivas del Estado en materias de legislación civil y ordenación de los registros públicos *ex art.* 149.1.8ª CE. El TC, al considerar esta competencia, manifestó: “En lo que concierne a la competencia estatal sobre ordenación de los registros e instrumentos públicos, ya desde nuestras primeras sentencias tuvimos ocasión de subrayar que `los Registros a que se refiere el artículo 149.1.8 de la Constitución son los referentes fundamentalmente a materias de derecho privado como se infiere de su contexto y no a otros Registros que... aunque tengan repercusiones en ese campo del Derecho, tienen por objeto materia ajenas a él` (STC 71/1983, de 29 de julio, FJ 2). En esa misma fecha, incardinamos el Registro Mercantil en el título competencial contenido en el artículo 149.1.6 CE en materia de legislación mercantil (STC 72/1983, de 29 de julio, FJ 8), y lo mismo hicimos con el Registro de Marcas, en cuyo caso la materia a considerar es la de propiedad industrial, *ex artículo* 149.1.9 CE (STC 103/1999, de 3 de junio, FJ 3)” (FJ 2). A su vez, la STC 11/2015 analizó el encaje competencial del Registro de titularidad compartida de explotaciones agrarias, que el art. 6 de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, encomendó establecer a las Comunidades Autónomas. El Gobierno de Canarias consideró que la creación de este registro era un ejercicio de la competencia estatal recogida en el art. 149.1.8ª CE en materia de legislación civil y que, en ningún caso, debería haber vinculado a las Comunidades Autónomas en la creación de registros territoriales. El Abogado del Estado, por el contrario, argumentó que se trataba de un registro administrativo amparado en la competencia del art. 149.1.13 CE, sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. La sentencia desestimó el recurso del Gobierno de Canarias al entender que los efectos civiles que puede producir la titularidad agraria compartida son los relativos a la liquidación económica que tenga lugar a su extinción, “que, sin embargo, no son esenciales a la legislación civil”, y vino a reiterar respecto del registro del art. 6 de la Ley 35/2011 lo siguiente: “... de acuerdo con la doctrina de este Tribunal `los registros a que se refiere el art. 149.1.8 de la Constitución son los referentes fundamentalmente a materias de derecho privado como se infiere de su contexto y no a otros registros que... aunque tengan repercusiones en ese campo del Derecho, tienen por objeto materias ajenas a él cual es un aspecto de la legislación sobre montes” (STC 71/1983, de 20 de julio, FJ 2). Y en la STC 103/1999, de 3 de junio, aclaró que “al delimitar el título competencial *ordenación de los registros públicos*, en la STC 71/1983, lo entendimos referido fundamentalmente a los referentes a materias de derecho privado, según el contexto en que se inscribe y, en la misma fecha (29 de julio), incardinamos el Registro Mercantil, no en el título competencial de ordenación de los registros (art. 149.1.8 CE), sino en el de legislación mercantil (STC 72/1983, FJ 8). Esa es, en definitiva, la distribución de competencias que efectúa la Constitución española que, en el citado núm. 8 del art. 149.1, atribuye al Estado la legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles forales o especiales, allí donde existan; pero, reservando al Estado *en todo caso*, entre otras materias, la ordenación de los registros. Por lo que no cabe entender sino que los registros a que dicha ordenación se refiere son exclusivamente los de carácter civil. En aplicación de ese criterio en múltiples resoluciones hemos ido incardinando los diferentes registros públicos, excepto los de carácter civil, en las materias a las que hacen referencia (vid. por todas, STC 197/1996, FJ 12)” (FJ 3).

<sup>369</sup> El TC, con carácter general, reprodujo que “el art. 149.1.8ª CE atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de `ordenación de los registros´ e instrumentos públicos. En lo que concierne al ámbito objetivo de lo que deba entenderse por registros públicos, la doctrina de este Tribunal ha entendido que `los registros a los que se refiere el art. 149.1.8ª de la Constitución son los referentes fundamentalmente a materias de derecho privado, como se infiere de su contexto y no a otros registros´ (STC 71/1983, FJ 2). La disposición autonómica controvertida se aplica precisamente a los registros de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles de Cataluña”. Añadiendo después, sobre el contenido del art. 3.3 del Decreto 69/2015 (“En los registros mercantiles, se creará una nueva plaza de registrador o registradora en división personal cuando la media anual de cuentas anuales depositadas durante los cuatro ejercicios anteriores, dividida entre el número de titulares del registro, supere la cifra de 15.000”), que: “El artículo 3 viene a fijar criterios objetivos de demarcación pro futuro, dotando al precepto de un contenido normativo que es ajeno al ámbito competencial estrictamente ejecutivo que corresponde a la Generalitat, innovando el ordenamiento jurídico mediante una organización registral alternativa que la norma estatal no contempla”.



administrativos<sup>370</sup>. Y es que bien pudiera pensarse, por el contrario, que lo expuesto por el Tribunal Constitucional significa que la competencia sobre ordenación de los registros (art. 149.1.8ª CE) se contrae al Registro Civil y al Registro de la Propiedad, mientras que el resto de registros públicos, incluido el Registro Mercantil, se referencian por razón de la materia, pero sin que ello deba presuponer un pronunciamiento sobre su calificación de jurídicos o administrativos pues no parece que de «administrativo» deba tipificarse al Registro Mercantil, por más que éste se incardine dentro de otro título competencial, el de la legislación mercantil (art. 149.1.6ª CE)<sup>371</sup>, como tampoco, a la inversa, merecería tal calificación el Registro Civil a pesar de haberse proclamado en la Ley 20/2011, de 21 de julio, la naturaleza administrativa de la función registral<sup>372</sup>. La completa entrada en vigor de esta Ley se ha retrasado sucesivamente hasta, en la actualidad, el 30 de abril de 2021 (Disposición final quinta de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia), pero que la futura llevanza del Registro Civil sea asumida por funcionarios públicos distintos de aquellos que integran el poder judicial no parece que deba alterar el carácter «jurídico» de tal registro. Un funcionario-encargado que puede ser «*un Letrado de la Administración de Justicia, o bien un funcionario de nivel A1 licenciado en Derecho y, añadiríamos, con la precisa formación especializada*»<sup>373</sup>. Funcionarios públicos del grupo A1 son ahora los encargados de los registros de asociaciones, de fundaciones o de cooperativas a nivel estatal, por lo que el perfil de tal encargado, siempre que sea funcionario de carrera, no debería ser un criterio decisivo al momento de calificar un registro público de «administrativo» o de «jurídico»<sup>374</sup>.

---

<sup>370</sup> Se ha apuntado que “los Registros jurídicos están destinados a los particulares, a dotar de certidumbre a sus relaciones jurídicas, mientras que los Registros de información administrativa están destinados a la Administración, a dotarle de información para el desarrollo de sus diversas actividades, sin bien, no por ello estos segundos dejan de ser Registros jurídicos. Y es que, en este sentido, todos los Registros están regidos por normas jurídicas y tienen contenido jurídico, a la vez que todos los Registros son administrativos porque todos han sido establecidos y encuadrados en la Administración”, cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Derecho de Asociación*, op. cit. pág. 329.

<sup>371</sup> Según la Exposición de Motivos del Proyecto de Código de Comercio de 18 de marzo de 1882, se aborda como innovación el carácter del Registro Mercantil, que se eleva “a la categoría de institución esencialmente jurídica, puesta bajo la salvaguardia y tutela de los Tribunales y dirigida por un funcionario perito, inamovible y sujeto a responsabilidad, a fin de que pueda llevar el Registro con la independencia, escrupulosidad y exactitud con que deben ejecutarse todos los actos que aseguran los derechos privados de los ciudadanos”.

<sup>372</sup> Vid. apartado II del Preámbulo de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil.

<sup>373</sup> Cfr. GARRIDO CHAMORRO, P., *Un nuevo Registro Civil para el siglo XXI*, El Notario del Siglo XXI, núm. 91/92, 2020, pág. 75.

<sup>374</sup> En este orden se ha empleado un criterio distintivo de ambos tipos de registros a partir del régimen de responsabilidad de sus titulares, vid. LEYVA DE LEYVA, J.A., op. cit. págs. 285, 296 y 301. No queremos establecer ningún paralelismo pero si se compara la legislación hipotecaria con la legislación general de los empleados públicos quizás no estemos ante regímenes tan divergentes. Por un lado, el art. 296 LH establece que “los Registradores responderán civilmente, en primer lugar, con sus fianzas, y en segundo, con sus demás bienes, de todos los daños y perjuicios que ocasionen” por errores, inexactitudes y omisiones, mientras que el art. 36 LRJSP, sobre responsabilidad civil o patrimonial de autoridades y personal, permite a la Administración indemnizante repetir contra el patrimonio del funcionario causante del daño (v.g. el encargado del registro de asociaciones), al señalar sus apartados 1 y 2 lo siguiente: “1. Para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere esta Ley, los particulares exigirán directamente de la Administración Pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio. 2. La Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio, en vía administrativa de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, o culpa o negligencia graves, previa instrucción del correspondiente procedimiento”. A diferencia de estos títulos (dolo o culpa), se ha dicho que la responsabilidad personal del Registrador es objetiva, pero que lo es en los casos tasados del art. 296 LH, toda vez que la propia Ley emplea la expresión “error, malicia o negligencia” en otros de sus preceptos (artículos 300 y 301), por lo que “fuera de los casos expresamente previstos en la ley, la responsabilidad del registrador se hace más subjetiva, y entendemos que habría que probar la culpa del registrador por quien la alega”, vid. GOÑI RODRÍGUEZ DE ALMEIDA, M., *La función calificadora del registrador: errores y responsabilidad*, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, núm. 774, 2019, págs. 2049 a 2052. Por otra parte, en cuanto al régimen disciplinario, el art. 313 LH enumera las infracciones

En cualquier caso, no sobra que el Tribunal Constitucional hubiera concretado qué registros civiles o de derecho privado de los actualmente existentes son los incluidos en el art. 149.1.8ª CE. Lo que no quita que hablemos de un concepto dinámico, que el llamado registro jurídico pueda absorber una tipología más amplia. Nos abonamos así a la propuesta de extender el concepto de registro jurídico a otros registros que guardan relación con los identificados como tradicionales, en el que tendría cabida el registro de asociaciones, que ya nació en el siglo XIX con evidentes conexiones con los registros civil y mercantil<sup>375</sup>.

Por lo que hace ya a los registros administrativos, se pueden distinguir dos tipos.

Por un lado, las tradicionales Oficinas de Registro, encargadas de la recepción de los escritos presentados por los ciudadanos<sup>376</sup>. Tras la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (LPAC), tales oficinas han dado lugar al registro electrónico general, único por cada Administración, y a las oficinas de asistencia en materia de registros. Ambos deberán practicar asientos de entrada y salida de documentos, cumpliendo una función de intermediación entre los ciudadanos y los órganos

---

muy graves, graves y leves en que pueden incurrir los Registradores, muchas de las cuales coinciden con las infracciones muy graves, graves y leves que para los funcionarios de carrera de la AGE, incluido el encargado del Registro Nacional de Asociaciones, se prevén en el art. 95 EBEP y artículos 6, 7 y 8 del Reglamento del Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado (Real Decreto 33/1986, de 10 de enero). Son, por ejemplo, infracciones muy graves en ambos regímenes el abandono del servicio, el incumplimiento grave de las normas sobre incompatibilidades, el incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución, toda actuación que suponga discriminación o la violación de la neutralidad o independencia políticas. A su vez, el art. 314 LH determina las sanciones aplicables a los Registradores, que van desde el apercibimiento hasta la separación del servicio, pasando por el traslado forzoso y la suspensión de funciones, es decir, las mismas sanciones que se contemplan para los funcionarios en el art. 96 EBEP. Incluso en materia de procedimientos, graduación de sanciones y prescripción de infracciones y sanciones se observan claras similitudes.

<sup>375</sup> “Los registros españoles deben superar definitivamente el siglo XIX, en el que fueron creados, y el siglo XX, en que se desarrollaron, para dar el salto a un modelo que los incardine definitivamente como uno de los pilares del Servicio Público Estatal... La concepción de los registros jurídicos a cargo de los registradores de la propiedad y mercantiles y que comprende tanto el Registro de la Propiedad como el Mercantil, el de Bienes Muebles, y ya también el Registro Civil, a los que podrían adherirse bajo una coherente sistemática otros hasta ahora dispersos, pero esencialmente relacionados con ellos –Registro General de Actos de Última Voluntad o de Seguros de Cobertura del Registro de Asociaciones. De hecho, cuando en 2012 el Ministerio de Justicia elaboró el Anteproyecto de Ley de Reforma Integral de los Registros, con el objetivo de la integración y uniformidad de los “registros jurídicos”, contempló la modificación del Código de Comercio para atribuir al Registro Mercantil, que se llamaría entonces Registro Mercantil y de Entidades Jurídicas, el Registro de Fundaciones, el Registro de Asociaciones y el Registro de Cooperativas. El anteproyecto quedó en suspenso, en parte por las críticas recibidas sobre la privatización de los registros públicos al quedar encomendados a los registradores de la propiedad y mercantiles, pero es bien expresivo de la consideración que también mereció el Registro de Asociaciones como inequívoco registro jurídico, como registro de carácter personal que debido a la vis atractiva del Registro Mercantil debía quedar agregado a éste. El anteproyecto de ley se puede consultar en: <https://www.notariosregistradores.com/CORTOS/2012/borrador-reforma-registros.pdf> (último acceso 14.1.2019).

<sup>376</sup> Este tipo de registros fueron regulados por primera vez en la Ley de 19 de octubre de 1889. Se ha considerado que dichos registros “son, en sentido estricto, los libros donde a manera de índice se apuntan datos o noticias relativos a la entrada y salida de comunicaciones y, por extensión, la dependencia o unidad administrativa donde se entrega y registra la documentación dirigida a ella. Conviene, desde ya, percibir este doble significado y distinguir claramente lo que es el instrumento y lo que es el negociado, órgano, servicio o como quiera que sea su denominación que esté a cargo del mismo, por más que en la práctica la identificación entre ambos sea casi absoluta”, cfr. DELGADO PIQUERAS, F., op. cit., pág. 64.

competentes para resolver o atender sus solicitudes, declaraciones o comunicaciones<sup>377</sup>. Los efectos que se derivan de la presentación de escritos en estas oficinas son de gran importancia ya que tal presentación determina la obligación de la Administración de tramitar el procedimiento que corresponda, marca el inicio del plazo de éste y el orden prioritario de tramitación, como también el deber de notificar resolución expresa o, en su caso, la posibilidad de provocar un acto presunto.

Por otra parte, encontramos una pléyade de unidades o instrumentos administrativos establecidos con el nombre de «registro» para facilitar el ejercicio de las competencias de la Administración y/o el ejercicio de los derechos de las personas, físicas o jurídicas, o como mero soporte de ordenación o de información administrativa. Se situaría aquí un extensísimo número de casos, como los que ofrecemos a continuación, que no responden a ningún tipo de criterio y sólo se apuntan para ilustrar el tipo de registro administrativo a que nos referimos. Lo hacemos, además, desde el convencimiento de que esta breve relación como cualquier otra que se elija no aporta nada desde la perspectiva científica ya que, como se ha dicho, no hay normas ni principios que los disciplinen. Tales supuestos serían: el Registro Central de Personal<sup>378</sup>, que tiene por objeto inscribir a los empleados públicos de la Administración General del Estado y anotar los actos relevantes de su carrera administrativa, como fuente de información para los propios empleados y los gestores de recursos humanos, así como para los responsables de las políticas públicas en la toma de decisiones; el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público<sup>379</sup>, que está establecido para inscribir a los empresarios que deseen ser contratistas del sector público a los solos efectos de acreditar su solvencia en determinados contratos de obras y servicios; el Registro Integrado Industrial<sup>380</sup>, que contiene información sobre la actividad industrial a partir de la inscripción de empresas y establecimientos de este ámbito económico, para permitir a la Administración su función supervisora y elaborar directorios estadísticos, así como para ofrecer información general; el Registro de Mediadores e Instituciones de Mediación, que persigue facilitar el acceso de los ciudadanos a este medio de solución de controversias a través de la publicidad de los mediadores profesionales y las entidades de mediación en el ámbito civil y mercantil<sup>381</sup>; el Registro de la Propiedad Intelectual, que inscribe los derechos de autor con una función protectora, al constituir prueba cualificada de la existencia de los derechos inscritos<sup>382</sup>; el Registro de Conductores e Infractores, que recoge los datos personales de solicitantes y titulares de autorizaciones administrativas para conducir, así como su comportamiento y

---

<sup>377</sup> Artículo 16.4 LPAC: “Los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse: a) en el registro electrónico de la Administración y Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1; b) en las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca; c) en las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero; d) en las oficinas de asistencia en materia de registros; e) en cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes”.

<sup>378</sup> El Registro Central de Personal se creó en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

<sup>379</sup> Este registro se prevé en el artículo 81 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

<sup>380</sup> Este registro es heredero del Registro de Establecimientos Industriales creado por la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria.

<sup>381</sup> En este registro del Ministerio de Justicia, previsto en la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, se encuentran, dentro de la Sección 3ª “Instituciones de mediación”, numerosas asociaciones con fines de mediación inscritas en el Registro Nacional de Asociaciones.

<sup>382</sup> Este registro está previsto en los artículos 114 y 115 del texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril.

sanciones por hechos relacionados con el tráfico y la seguridad vial, con la finalidad de controlar el cumplimiento de la normativa vigente<sup>383</sup>; o el Registro de Productores de Productos, que se crea con el objeto de recopilar datos sobre la puesta en el mercado de productos para cumplir con las obligaciones de información en materia de gestión de residuos<sup>384</sup>. Y así podríamos seguir en una serie inacabable de supuestos determinantes de la creación de registros administrativos, en las materias más diversas, no sólo a nivel estatal sino también autonómico<sup>385</sup> y local<sup>386</sup>. De hecho se podría decir que el Estado social y democrático ha potenciado de manera muy intensa esta tendencia, hasta el punto de asistir en los últimos años a una verdadera inclinación política por la expansión de este tipo de registros administrativos<sup>387</sup>.

Llegados a este punto hay que advertir que fuera de los artículos 105.b) y 149.1.8ª CE no se encontrará en la Constitución ninguna otra alusión a los registros públicos, con la única excepción del art. 22 para establecer la creación del registro de asociaciones. Un registro sobre el que cabría preguntarse entonces si pertenece a cualquiera de las categorías anteriores o bien se coloca a medio camino para configurarse como un registro *sui generis*, que participa de las notas características de ambas. En nuestra opinión, hay que descartar que el registro de asociaciones sea asimilable a cualquiera de los tipos de registros administrativos indicados, pues ni es registro de entrada y salida de documentos, ni se trata de un registro creado *ad hoc* en función de las necesidades impuestas por la normativa en cada momento aplicable, y que eventualmente puede suprimirse bien de forma definitiva o bien para sustituirlo por otro instrumento que sirva a los mismos fines. El registro de asociaciones, sin atrevernos a calificarlo por ahora de jurídico, no es un simple registro de información o estadística, sino un registro de publicidad y seguridad jurídica, de base constitucional y por ello inamovible, que aunque administrativo porque depende directamente de la Administración y se gestiona por

---

<sup>383</sup> El Registro de Conductores e Infractores depende de la Dirección General de Tráfico (Ministerio del Interior).

<sup>384</sup> El Registro de Productores de Productos se define en el art. 7 del Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores, como un registro “administrativo y declarativo”.

<sup>385</sup> Ya hemos aludido a la Ley 35/2011, de 4 de octubre, que tiene por objeto regular la titularidad compartida de las explotaciones agrarias para promover la igualdad real y efectiva de las mujeres, a través del reconocimiento jurídico y económico de su participación en la actividad agraria. Según su art. 6.1, para que la titularidad compartida produzca todos sus efectos jurídicos “será precisa su inscripción previa en el Registro constituido al efecto por la correspondiente Comunidad Autónoma”.

<sup>386</sup> Se encuadrarían aquí los Registros Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida, regulados por el Decreto 1/2012, de 10 de enero, de la Junta de Andalucía.

<sup>387</sup> El “Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local” se ha configurado como un “registro público administrativo” para garantizar la información relativa a todas las entidades integrantes del sector público institucional (Real Decreto 749/2019, de 27 de diciembre). Los llamados *lobbies* se han reconducido al sistema registral administrativo, y así, por ejemplo, la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana, crea el “Registro de grupos de interés de la Generalitat”. Incluso los *robots* parece que serán controlados a través de un modelo de registro. La ya citada Resolución del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2017, de recomendaciones destinadas a la Comisión sobre normas de Derecho civil sobre robótica, propone la creación de un “sistema global de registro de robots avanzados” dentro del mercado interior, y sobre esto se ha comentado que “a mi juicio -...-, registros semejantes podrían establecerse en los ámbitos internos de los distintos Estados miembros, dentro de los criterios fijados por el ordenamiento europeo, hasta llegar, si fuere el caso, a un Registro (*mercantil*) de personas electrónicas. Por cierto, en relación con el debatido problema de la conveniencia o no de “personificar” a los robots, la mayoría (60%) de los encuestados por la Comisión de Asuntos Jurídicos está en contra de esa posibilidad. En cualquier caso, los registros facilitarían un primer elemento de control formal de los robots a los efectos jurídicos que en cada caso se establezca (titularidad de derechos y obligaciones, imputabilidad de su actividad, responsabilidad patrimonial, etc)”, cfr. MOZO SEOANE, A., *Robots e inteligencia artificial. Control de sus riesgos*, RGLJ, núm. 2, 2018, págs. 245 y 246.

funcionarios públicos de cuerpos generales<sup>388</sup>, trasciende por su esencia y efectos de esta tipología para acercarse a la naturaleza de los registros civiles.

#### IV. LOS REGISTROS PÚBLICOS DE PERSONAS, FÍSICAS Y JURÍDICAS.

Los más destacados registros de personas son el Registro Civil y el Registro Mercantil, a los que se añade el Registro de Asociaciones. Los tres se crearon en el último tercio del siglo XIX, con pocos años de diferencia, y los tres surgieron con el objetivo de favorecer la certidumbre de determinadas situaciones jurídicas<sup>389</sup>. Los tres han tenido una existencia ininterrumpida hasta la actualidad, en que, si cabe, han cobrado mayor importancia y significación. A su dimensión histórica se añade su relevancia desde un punto de vista material pues los tres registros, en un Estado moderno, son instrumentos necesarios al servicio de la seguridad jurídica y económica.

Se ha justificado la existencia del Registro Civil en que para dar seguridad y certidumbre al trato de la vida civil, ya que la realización válida de los actos jurídicos y la efectividad de los derechos quedan pendientes de la existencia y capacidad de los sujetos de derecho, importa que estos sujetos y su capacidad determinada por su estado y circunstancias consten de un modo auténtico e indiscutible y puedan ser desde luego conocidos por todos. Para averiguar ese estado y circunstancias en cada momento, los medios ordinarios de prueba podrían servir pero sobre su insuficiencia a veces hay que agregar que son lentos en su práctica y ejecución, por lo que se paralizaría la vida civil. Hay que acudir a un medio extraordinario que consista en prueba preconstituída o anterior a los actos que se realicen, para todas las personas y todos sus estados y circunstancias; solemne, para que ofrezca garantías de certidumbre; y público, o sea de fácil acceso para todos a quienes interese su conocimiento<sup>390</sup>.

En cuanto al Registro Mercantil se argumenta que la significativa importancia de la actividad empresarial en el cuadro general de la actividad económica exige rodearla de publicidad para que el propio Estado y los particulares puedan conocer en cualquier momento con rapidez y certidumbre los más importantes datos referentes a los sujetos de esa actividad, a sus cambios y mutaciones y a ciertos aspectos del tráfico que realizan, y para que los propios empresarios puedan ampararse en los efectos jurídicos de la publicidad frente a los terceros que pretendieren ignorar o desconocer las consecuencias de los actos publicados. Esta publicidad se practica por declaraciones hechas en boletines o periódicos oficiales y por

---

<sup>388</sup> A diferencia de lo que ocurre con la totalidad de los registros administrativos, públicos o no, a través del registro general de asociaciones la Administración no ejerce ninguna competencia. Incluso se puede afirmar que el registro de asociaciones es ajeno a la Administración, más allá de una dependencia orgánica que ni tan siquiera viene exigida por la CE. El registro general de asociaciones cumple una función *ad extra* y existe para el exclusivo beneficio de las propias asociaciones y de los terceros que con ellas se relacionan, alcanzando a ser un instrumento para la protección de la seguridad jurídica.

<sup>389</sup> Ya antes de este periodo, como se ha dicho, se creó el Registro de la Propiedad por la Ley Hipotecaria de 1861, cuyos principios ordenadores inspiraron o se recibieron posteriormente en las legislaciones de los registros a que nos referimos.

<sup>390</sup> Vid. CLEMENTE DE DIEGO, F., op. cit., 1941, pág. 207.

inscripciones en registros públicos, siendo la publicidad oficial más importante la publicidad registral<sup>391</sup>.

Los precedentes motivos son igualmente válidos para el Registro de Asociaciones, si bien no se desconoce que su creación estuvo muy mediatizada por las normas de policía, que de alguna forma vinieron a colocar la función de publicidad en un segundo plano. Hoy, por el contrario, es un registro equiparable en sus funciones, con las matizaciones que procedan, al Registro Civil y, en particular, al Registro Mercantil, no sólo porque ofrece información sobre la capacidad de las asociaciones y sus vicisitudes sino porque también son sujetos que intervienen de forma creciente en el tráfico jurídico y económico.

## 1. REGISTRO CIVIL

A diferencia de la situación anterior a la Revolución de 1868, en que se utilizaban los libros parroquiales como medio de prueba del estado civil, la Constitución de 1869 proclamó el principio de libertad religiosa y de libertad de cultos, lo que hizo necesario el establecimiento de un registro, que en efecto se habilitó a través de la Ley de 17 de junio de 1870. El Registro Civil pasó después a estar regulado por la Ley de 8 de junio de 1957 y en la actualidad por la Ley 20/2011, de 21 de julio<sup>392</sup>. Estas normas lo describen como un registro público dependiente del Ministerio de Justicia, encomendado a la Dirección General de los Registros y del Notariado, y la doctrina, con base en un criterio orgánico, antes y después de 2011, lo ha definido como «*centro u oficina públicos, donde deben constar cuantos títulos se refieran al estado civil de las personas que en el territorio residen, o en sentido formal: la relación sistemática, solemne, garantizada, de las personas como sujetos de derechos y de las causas que modifican el ejercicio de su capacidad en los distintos momentos de sus existencia*»<sup>393</sup>, o simplemente como «*registro para hacer constar todas las circunstancias que modifican o influyen en el estado civil de las personas naturales*»<sup>394</sup> u «*oficina o institución administrativa que cumple la función de ser instrumento de publicidad de los estados civiles de las personas*»<sup>395</sup>.

En el Registro Civil constan los actos que afectan a los españoles y los referidos a los extranjeros acaecidos en España. Dentro del mismo cada persona tendrá un registro individual, que se abrirá con su nacimiento o primer asiento que proceda, en el que se inscribirán o anotarán continuada, sucesiva y cronológicamente todos los actos relativos a la identidad, estado civil y demás circunstancias previstas en la ley. A cada registro individual se le asignará un código personal constituido por la secuencia alfanumérica que atribuya el sistema informático vigente para el documento nacional de identidad (artículos 5, 6 y 9 LRC). En tal registro individual son actos inscribibles: a) el nacimiento; b) la filiación; c) el nombre y los

<sup>391</sup> Vid. URÍA, R., *Derecho Mercantil*, 13ª Ed., op. cit., pág. 95.

<sup>392</sup> La Ley 20/2011, de 21 de julio, introduce la llamada *desjudicialización* del Registro Civil, justificada en que la modernización del Registro hace pertinente que su llevanza sea asumida por funcionarios públicos distintos de aquellos que integran el poder judicial, cuyo cometido constitucional es juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y en que la aplicación de técnicas organizativas y de gestión de naturaleza administrativa permitirá una mayor uniformidad de criterios y una tramitación más ágil y eficiente de los distintos expedientes.

<sup>393</sup> Cfr. CLEMENTE DE DIEGO, F., op. cit., pág. 217.

<sup>394</sup> Cfr. ESPÍN CÁNOVAS, D., *Manual de Derecho Civil Español*, Vol. I, Edersa, Madrid, 1982, pág. 372.

<sup>395</sup> Cfr. DÍEZ PICAZO, L. y GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, Vol. I, 13ª Ed., op. cit., pág. 288.

apellidos; d) el sexo; e) la nacionalidad y vecindad civil; f) la emancipación y el beneficio de la mayor edad; g) el matrimonio, su régimen económico y la separación, nulidad y divorcio<sup>396</sup>; h) la relaciones paterno-filiales; i) la modificación judicial de la capacidad de las personas y la que se derive de la declaración de concurso de las personas físicas; j) la tutela, curatela y demás representaciones legales; k) los actos relativos a la constitución y régimen del patrimonio protegido de las personas con discapacidad; l) la autotutela y los apoderamientos preventivos; m) las declaraciones de ausencia y fallecimiento; y n) la defunción (art. 4 LRC).

## 2. REGISTRO MERCANTIL

El Registro Mercantil tiene su precedente remoto en la matrícula de mercaderes de las corporaciones o gremios medievales<sup>397</sup>, pero también en los Consulados de Comercio y, a raíz del Código de Comercio de 1829, en el Registro público y general de comercio adscrito a los Gobiernos Civiles<sup>398</sup>. El artículo 16 del Código de Comercio de 1885<sup>399</sup> dispone que «*se abrirá en todas las capitales de provincia un Registro Mercantil, compuesto de dos libros independientes, en los que se inscribirán: 1º. Los comerciantes particulares. 2º. Las sociedades*». Fue con el primer reglamento de desarrollo cuando se encomendó la llevanza del registro al Cuerpo de Registradores de la Propiedad, y que se desconectara del avatar de la injerencia política de las autoridades gubernativas<sup>400</sup>.

El Registro Mercantil ha sido definido como «*una oficina pública, radicada en todas las capitales de provincia y en las poblaciones donde reglamentariamente se establezca, que está a cargo de los Registradores de la Propiedad, con la cualidad de Registradores mercantiles, y depende, de modo inmediato, de la Dirección General de los Registros y del Notariado del Ministerio de Justicia*»<sup>401</sup> o, con más simplicidad, como «*institución administrativa que tiene por objeto la publicidad oficial de las situaciones jurídicas de los empresarios en él inscritos, además de otras funciones que le han sido asignadas por la Ley*»<sup>402</sup>. Además del Código de Comercio, que sigue vigente<sup>403</sup>, en la actualidad hay que estar al Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Mercantil<sup>404</sup>, que organiza la

---

<sup>396</sup> Hay que tener en cuenta que las Comunidades Autónomas han legislado sobre las uniones de hecho, creando los llamados Registros de Parejas de Hecho o los Registros de Parejas Estables, con carácter de registros administrativos e inscripción voluntaria. No existe, por tanto, un registro común nacional en este ámbito.

<sup>397</sup> Vid. URÍA, R., *Derecho Mercantil*, 28ª Ed., Marcial Pons, Madrid, 2002, pág. 75.

<sup>398</sup> Vid. FERNÁNDEZ DEL POZO, L., *El Registro Mercantil en 1861*, en <http://registradores.org/blog/el-registro-mercantil-en-1861-luis-fernandez-del-pozo/>. Último acceso 18.4.2018.

<sup>399</sup> Decreto de 22 de agosto de 1885 por el que se publica el Código de Comercio, *Gaceta de Madrid*, n° 289, de 16 de octubre de 1885.

<sup>400</sup> FERNÁNDEZ DEL POZO, L., op. cit.

<sup>401</sup> Cfr. URÍA, R., *Derecho Mercantil*, 13ª Ed., op. cit., pág. 96.

<sup>402</sup> Cfr. SÁNCHEZ CALERO, F., *Instituciones de Derecho Mercantil*, Vol. I., 26ª Ed., McGraw Hill, Madrid, 2004, pág. 85.

<sup>403</sup> Arroyo expuso en 1985 que el Código de Comercio seguía vigente por dos motivos (que, entendemos, se mantienen de actualidad). Un motivo formal, ya que el código continua siendo útil para buena parte de las instituciones del tráfico, y una razón ideológica dado que su contenido se proyecta sobre el plano valorativo: “los postulados del capitalismo neoliberal consustanciales al sistema económico siguen apalancando las reformas técnicas de la disciplina mercantil, aunque ahora se lleve a cabo por el cauce de las leyes especiales”, vid. ARROYO, I., *Prólogo a Código de Comercio y Legislación mercantil*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 30.

<sup>404</sup> El Registro Mercantil se ha dotado de normativa propia mediante los Reglamentos de 21 de diciembre de 1885, de 20 de septiembre de 1919 y de 14 de diciembre de 1956, el cual atribuyó a los funcionarios encargados de los registros la doble condición de Registradores de la Propiedad y Mercantiles. Después de la CE se aprobó el Real

institución en los Registros Mercantiles territoriales y en el Registro Mercantil Central<sup>405</sup>, éste sólo a los efectos informativos.

La inscripción en el Registro Mercantil es obligatoria para: a) el naviero empresario individual; b) las sociedades mercantiles; c) las sociedades de garantía recíproca; d) las cooperativas de crédito, las mutuas y cooperativas de seguros y las mutualidades de previsión social; e) las sociedades de inversión colectiva; f) las agrupaciones de interés económico; g) las cajas de ahorro; h) los fondos de inversión; i) los fondos de pensiones; y j) las sucursales de los sujetos anteriores, así como las sucursales de las sociedades extranjeras que trasladen su domicilio a España (art. 16 CCom y art. 81 RRM). El Registro Mercantil se lleva con el sistema de hoja registral y las inscripciones se practicarán, en general, en virtud de documento público. Respecto de las sociedades en general, son actos de necesaria constancia: a) la constitución de la sociedad; b) la modificación del contrato y de los estatutos sociales; c) la prórroga del plazo de duración; d) el nombramiento y cese de administradores, liquidadores y auditores; e) los poderes generales y las delegaciones de facultades; f) la apertura, cierre y demás actos y circunstancias relativos a las sucursales; g) la transformación, fusión, escisión, disolución y liquidación; h) la designación de la entidad encargada de la llevanza del registro contable en el caso de que los valores se hallen representados por medio de anotaciones en cuenta; i) las resoluciones judiciales inscribibles relativas al concurso; j) los acuerdos de implicación de los trabajadores en una sociedad anónima europea; y k) el sometimiento a supervisión de una autoridad de vigilancia (art. 22.2 CCom y art. 94 RRM).

### 3. REGISTRO DE ASOCIACIONES

A los registros civil y mercantil vendría a añadirse un nuevo registro de personas, el Registro de Asociaciones, que nace con la Ley de 30 de junio de 1887 como registro destinado a inscribir a las entidades asociativas carentes de ánimo de lucro. Se trataba en origen de un registro público dependiente del Ministerio de la Gobernación y adscrito en cada provincia al respectivo Gobierno Civil. La Ley 191/1964 crearía el importante Registro Nacional de Asociaciones, pero manteniendo los registros provinciales. Tras la Constitución de 1978 coexistieron el registro nacional con los registros provinciales de asociaciones, y a partir de la década de 1990 aquél con los registros generales de asociaciones de las Comunidades Autónomas, que sustituyeron a los de los Gobiernos Civiles. Esta realidad se acogió en 2002 a través de la LODA, cuyos artículos 25 y 26 se refieren al registro nacional y a los registros autonómicos, competentes para la inscripción de las asociaciones de régimen común en función del ámbito territorial de actuación. Inmediatamente después de la entrada en vigor de la LODA, en 2003 se aprobó el reglamento de organización y funcionamiento del registro nacional, hoy derogado y sustituido por el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones, aprobado por Real Decreto 949/2015, de 23 de octubre.

Los registros nacional y autonómicos son competentes para la inscripción de asociaciones, federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones, sin ánimo de lucro,

---

Decreto 1597/1989, de 29 de diciembre, que aunque derogado formalmente, mantuvo buena parte de su contenido en el actual Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio.

<sup>405</sup> El Registro Mercantil Central se creó mediante la Ley 16/1973, de 21 de julio.



constituidas al amparo del art. 22 CE y que no estén sometidas a normativa asociativa específica, así como, el nacional, también para la inscripción de las asociaciones extranjeras. Los registros de asociaciones acogen el sistema de hoja registral, en el que necesariamente se anotarán: a) la fecha de constitución; b) la denominación; c) el domicilio; d) los fines y actividades estatutarias; e) el ámbito territorial de actuación; f) la identidad de los titulares de los órganos de gobierno y representación; g) la apertura y cierre de delegaciones o establecimientos de la entidad; h) la declaración y la revocación de la condición de utilidad pública; i) las asociaciones que constituyen o integran federaciones, confederaciones o uniones; j) la pertenencia a otras asociaciones, federaciones, confederaciones y uniones o entidades internacionales; y k) la baja, suspensión o disolución, y sus causas (art. 28.1 LODA).

De los registros generales, en toda época y especialmente a partir de principios del siglo XX, se fueron desgajando clases de asociaciones singulares que terminaron por residenciarse en los registros especiales creados al efecto.

#### 4. OTROS REGISTROS DE PERSONAS

Otros destacados registros de personas físicas son el Padrón Municipal<sup>406</sup>, que se crea, mantiene y custodia por los Ayuntamientos, mientras que el INE realiza funciones de coordinación; el Registro Central de Extranjeros del Ministerio del Interior<sup>407</sup>; o el Censo Electoral<sup>408</sup>.

Respecto de las personas jurídicas de base personal, son relevantes los establecidos a nivel estatal y autonómico para los colegios profesionales y las cooperativas. Según la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, la creación de colegios profesionales, que son corporaciones de derecho público, se hará mediante ley y adquirirán personalidad jurídica desde que se constituyan sus órganos de gobierno. En todas las Comunidades Autónomas existe un Registro de Colegios Profesionales. Por su parte, la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, recoge que las sociedades cooperativas se constituirán mediante escritura pública, que deberá ser inscrita en el registro de sociedades cooperativas, con la que adquirirán personalidad jurídica. Existe un Registro de Sociedades Cooperativas dependiente del Ministerio de Trabajo para las de ámbito nacional y de Ceuta y Melilla, y registros en las Comunidades Autónomas para las de su ámbito territorial. Igualmente importantes para las

---

<sup>406</sup> Artículo 15.1 de la Ley de Bases de Régimen Local: “Todo español o extranjero que viva en territorio español deberá estar empadronado en el Municipio en el que resida habitualmente”. Los españoles que residan habitualmente en el extranjero o aquellos que trasladen allí su residencia habitual “deberán inscribirse en el Registro de Matrícula de la Oficina Consular o de la Sección Consular de la Misión Diplomática que corresponda a la circunscripción donde se encuentren” (art. 2.1 del Real Decreto 3425/2000, de 15 de diciembre). La inscripción en el Registro de Matrícula Consular cumple una función similar a la del empadronamiento y, por ello, implica perder la condición de vecino del Municipio o Consulado donde la persona figuraba con anterioridad.

<sup>407</sup> Conforme a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y su Reglamento aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, existe en el Ministerio del Interior un Registro Central de Extranjeros donde se anota la entrada y situaciones de los extranjeros, a los efectos de control de su periodo de permanencia legal en España. También existe un Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, a los solos efectos de identificación, y coordinado por la Fiscalía General del Estado.

<sup>408</sup> El censo electoral contiene la inscripción de quienes reúnen los requisitos para ser elector y no se hallen privados, definitiva o temporalmente, del derecho de sufragio. Se compone del censo electoral de españoles residentes en España (CER) y del censo de electores residentes-ausentes que viven en el extranjero (CERA), vid. arts. 31 a 37, 176 y 210 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

personas jurídicas de base patrimonial son los registros de fundaciones, igualmente estatales y autonómicos. La Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, establece que las fundaciones adquieren personalidad jurídica desde la inscripción de la escritura pública de constitución en el correspondiente registro de fundaciones. Existe un Registro de Fundaciones dependiente del Ministerio de Justicia, para aquellas de ámbito estatal o de más de una Comunidad Autónoma, y registros de fundaciones en las Comunidades Autónomas respecto de las de su ámbito.

## **V. LOS REGISTROS DE ASOCIACIONES. CONCEPTO Y CLASES. LA INSCRIPCIÓN REGISTRAL Y SUS EFECTOS: INFORMATIVOS Y CONSTITUTIVOS. LAS ASOCIACIONES EXTRARREGISTRALES.**

### **1. CONCEPTO**

En origen el registro de asociaciones fue un negociado del respectivo Gobierno Civil, que practicaba los asientos en libros y junto a éstos conservaba el correspondiente protocolo. Este sencillo esquema registral de 1887 no experimentaría grandes variaciones, hasta el punto de mantenerse en la Ley de Asociaciones de 1964. Una ley que no define el registro, como tampoco su normativa de desarrollo, que sólo incide en la localización de los distintos registros creados<sup>409</sup>.

Poco tiempo después de aprobarse la Ley de 1964, en el Boletín de Documentación del Ministerio de la Gobernación apareció un trabajo que definió al registro de asociaciones como *«instrumento general de publicidad en materia de asociaciones que estando organizado administrativamente sobre una doble base provincial y nacional, y teniendo por objeto las personas jurídicas de base asociacional que se constituyan cualquiera que sea el régimen general o especial de las mismas, persigue finalidades político-administrativas de control y fiscalización y -en su caso- jurídico-privadas de eficacia y protección para terceros»*<sup>410</sup>. Al mismo tiempo LLUIS señaló que entre las distintas concepciones de registro destacan la protocolar (conjunto de libros) y la orgánica (oficina pública) y, apartándose de los criterios organicistas, afirma que en la materia que nos ocupa el criterio protocolar es el fundamental, llegando a definir el registro de asociaciones como *«el conjunto de libros oficiales en que se consignan unos datos legislativamente determinados referentes a la vida jurídica de las asociaciones, a fin de guardar memoria de los mismos»*, si bien, añade, que en la normativa de asociaciones el término registro se usa en ambos sentidos, a veces tan íntimamente unidos que es difícil determinar cuál de los dos es el utilizado<sup>411</sup>.

Cualquiera que fuera el enfoque, es claro que el registro de asociaciones presentaba una naturaleza mixta al ser un órgano al mismo tiempo de control administrativo y de

---

<sup>409</sup> Artículo 1º de la Orden de 10 de julio de 1965, por la que se regula el funcionamiento de los Registros de Asociaciones: “De acuerdo con el artículo sexto, apartado 1, del Decreto 1440/1965, de 20 de mayo, el Registro Nacional de Asociaciones radicará en la Dirección General de Política Interior del Ministerio de la Gobernación, y los Registros provinciales, en la Jefatura Superior de Policía el correspondiente a la provincia de Madrid y en los Gobiernos Civiles los de las restantes provincias”.

<sup>410</sup> Cfr. BLANCO RUIZ, J.F., *El Registro de Asociaciones: concepto, principios dominantes y efectos*, Boletín de Documentación, núm. 46, Ministerio de la Gobernación, 1967, pág. 23.

<sup>411</sup> Vid. LLUÍS Y NAVAS, J., op. cit., págs. 301 y 302.

publicidad, en el que, no obstante, pesaba más el primer aspecto. Una muestra de ello se deriva no sólo de que los registros, en general, se ubicaran en el Ministerio de la Gobernación sino de que, en particular, el registro de asociaciones de Madrid dependiera de la Jefatura Superior de Policía.

Después de la Constitución de 1978 la proclamación del principio de libertad de asociación hizo que los registros ya sólo quedaran como instrumentos de publicidad, sin perjuicio de sus múltiples efectos sobre el derecho de asociación y sobre las asociaciones mismas. Pero tampoco la LODA fue mucho más allá de declarar su preceptiva existencia, siendo las normas reglamentarias las que los delimitaron conceptualmente. En el ámbito estatal, el RRNA 2003 se refirió al Registro Nacional de Asociaciones diciendo que *«radicará en Madrid y tendrá carácter unitario para todo el territorio del Estado. Estará bajo de la dependencia orgánica del Ministerio del Interior, como unidad administrativa adscrita a la Secretaría General Técnica del Departamento»* (art. 29). Y el RRNA avanzó algo más al definirlo como *«registro público, administrativo y único para todo el territorio del Estado. El órgano encargado de su gestión tiene su sede en Madrid y depende de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior»* (art. 3). El reglamento de 2015 sustituye el término «unitario» por «único» para dar a entender, por un lado, que el Registro no comprende a la totalidad de asociaciones que se constituyan en España y, por otro, que no tiene estructura descentralizada con unidades en las Delegaciones y/o Subdelegaciones del Gobierno.

Ya hemos tratado de la distinción entre los registros jurídicos y administrativos, y nuestra opción de encuadrar en la primera categoría al registro de asociaciones, lo que es más evidente después de la LODA. Pero mucho antes, en 1981 y con base directa en el art. 22.3 CE, DE LA MORENA, también en el Boletín de Documentación del Ministerio del Interior, ya apuntó cuál debería ser la nueva configuración del registro de asociaciones, que tendría que alejarse de la propia de un registro administrativo de control para acercarse a la que lo considera un registro de publicidad o un verdadero registro jurídico-público: *«Las consideraciones que anteceden nos llevan por derecho a poner en relación el problema expuesto con los dos tipos o modalidades de Registros existentes. Existen Registros que, como el de la Propiedad o el Mercantil, se montan exclusivamente por y para la seguridad del tráfico inmobiliario y mercantil, por lo que no sólo despliegan amplios efectos constitutivos... y habilitan a los responsables de su llevanza para ejercer una amplia y delicada función calificadora previa, sino que la Ley les coloca en permanente situación de disponibilidad frente al público, a cuyo servicio exclusivo están, de modo que sólo lo que a él le interesa se inscribe y a cualquiera se le permite consultarlos personalmente o por medio de certificaciones expedidas a su instancia. Frente a tales registros, calificados muy expresivamente de jurídicos y de públicos, existen otros denominados administrativos y que se caracterizan por el uso limitado o nulo que de su contenido informativo se puede hacer por parte de los terceros interesados o del público en general. Piénsese, por ejemplo, en el Registro de Contratistas y, en general, en todos los que la Administración crea para su exclusivo o principal provecho. En este caso habría que incluir el actual Registro de Asociaciones cuya apertura al público no es, ni mucho menos, indiscriminada. Pues bien, parece claro que la determinación “a los solos efectos de publicidad” impuesta a la inscripción registral por el artículo 22.3 de la Constitución, está queriendo recoger y expresar la idea expuesta, a saber, que el Registro de Asociaciones deberá*

configurarse, cara al futuro, más como un Registro Jurídico-Público que como un Registro Administrativo o de control interno sobre las asociaciones, por lo que los datos informativos que a sus asientos se incorporen deberán ser precisamente aquellos que exija la “publicidad” debida a los terceros y al público que, por unas u otras razones, puedan entablar relación jurídica con la asociación»<sup>412</sup>. Como hemos indicado, la LODA hace un diseño mínimo pero suficiente del registro de asociaciones, al menos para inclinar este registro hacia los jurídicos<sup>413</sup>. Es de esta opinión FERNANDEZ FARRERES: «Como se dice en el comentario al artículo 10, la inscripción hace pública la constitución y los estatutos de las asociaciones. Una publicidad que es, a su vez, garantía para los terceros y para los miembros de las mismas, lo que se refleja, en particular, en el específico régimen de responsabilidad patrimonial de las asociaciones inscritas, que no alcanza, claro es, a las asociaciones no inscritas. Bastaría este dato para concluir que los Registros de Asociaciones son algo más que meros registros informativos, sin consecuencias en las relaciones jurídicas de las asociaciones con terceros o entre los propios asociados. La inscripción registral, por tanto, dota de certidumbre jurídica a las relaciones jurídicas de las asociaciones, al menos en la perspectiva fundamental de la responsabilidad patrimonial, por lo que los Registros de Asociaciones son algo más que un catálogo o registro administrativo, en la caracterización tradicional que de los mismos se ha hecho. Aunque con sus particularidades, de mantenerse esa clasificación entre “Registros jurídicos” y “Registros administrativos”, a los Registros de Asociaciones parece cuadrar más la primera de esas clasificaciones que la segunda. Una conclusión que se refuerza si atendemos ahora a otras previsiones de la propia LODA. En efecto, debe recordarse que la inscripción registral de determinadas modificaciones estatutarias termina siendo determinante de su eficacia jurídica»<sup>414</sup>. También es de idéntica opinión RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, quien aprecia además el cambio que ya detectó DE LA MORENA al pasarse de un régimen dictatorial a un régimen democrático: «La distinción no está exenta de numerosas dudas cuando descendemos al análisis del caso concreto. Así, se suele decir que los “registros jurídicos” son los que afectan a las relaciones jurídico-privadas, mientras que los “registros administrativos” se distinguen por no afectar a las mismas. Pero hay supuestos en que el Registro en cuestión reviste caracteres de ambas clases. Es el caso, sin ir más lejos, del propio Registro general (estatal o autonómicos) de asociaciones. Bajo el régimen de la antigua Ley de asociaciones de 1964, dicho Registro no encontraba especiales dificultades de acomodo en la segunda categoría, en la “administrativa”; pero los determinantes efectos jurídicos que hoy la LODA hace derivar de la inscripción en el mismo (alcance de la responsabilidad patrimonial, efectos para terceros de las modificaciones estatutarias, etc.), torna borrosa aquella nítida adscripción»<sup>415</sup>. En el mismo

---

<sup>412</sup> Cfr. DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L., *El derecho de asociación en la Constitución: ¿qué debe entenderse por inscripción registral “a los solos efectos de publicidad”?*, Boletín de Documentación del Ministerio del Interior, núm. 84, 1981, págs. 14 y 15.

<sup>413</sup> Al analizar el proyecto LODA, De Prada propuso mejoras a distintos aspectos del texto, entre ellas, la constitución de las asociaciones a través de escritura pública, al igual que para las fundaciones, dando por sentado el carácter jurídico del registro previsto en el proyecto: “hay una tendencia generalizada en la regulación moderna de las personas jurídicas que exige, como contraprestación a la limitación de responsabilidad de los asociados, que la constitución se haga en escritura pública y se inscriba en un registro jurídico... Los que tratan con asociaciones saben cuán difícil es a veces conocer su constitución en virtud de actas privadas, con frecuencia desaparecidas”, cfr. PRADA GONZÁLEZ, J.M. de, *Sobre el Proyecto de Ley de Asociaciones y sus posible mejoras*, Escritura Pública, núm. 11, 2001, pág. 24.

<sup>414</sup> Cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Derecho de Asociación*, op. cit. pág. 337.

<sup>415</sup> Cfr. RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M.A., *Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre Asociaciones*, Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 51, 2003, págs. 279 y 280.

sentido se expresa LÓPEZ MARTÍNEZ DE SEPTIÉN, quien a pesar de eludir la polémica, cuyo fundamento a su entender es asentar una rígida distinción entre ambas clases de registros públicos, declara que tal separación «no se produce de forma clara en el registro de asociaciones, que participa de características propias de los registros administrativos (gestión orgánica y funcional por la Administración) y de los jurídicos (dados los efectos jurídicos para terceros que produce la publicidad que otorga)»<sup>416</sup>.

Si el registro de asociaciones, por su configuración actual, que no solo pasa por sus efectos jurídicos sino por el alcance de sus funciones, puede calificarse de jurídico y, por tanto, encuadrable entre los registros públicos del art. 149.1.8ª CE, ¿se podría entender que sólo el Estado puede establecer y llevar un registro de asociaciones? Una de la críticas recibidas por la LODA ha sido precisamente la de no haberse dictado en desarrollo, entre otros títulos, del art. 149.1.8ª CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de legislación civil y registros públicos, por lo que, en cuanto a los registros de asociaciones, hay que acudir a otros títulos competenciales. De hecho, el legislador estatal ha considerado que el registro de asociaciones es de su exclusiva competencia con independencia de su ámbito territorial de actuación, pero no por ser materia del art. 149.1.8ª CE, sino por constituir una de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos constitucionales (art. 149.1.1ª CE), según se deduce de la disposición final 2 de la LODA. Y todo esto nos conduce a una doble conclusión: que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pueden gestionar registros de asociaciones, y que los registros jurídicos no necesariamente son los previstos en el art. 149.1.8ª CE sino que pueden deducirse de otros títulos por razón de la materia<sup>417</sup>.

## 2. CLASES

A diferencia del Registro Mercantil y del Registro Civil, el Registro de Asociaciones en España se cuenta por miles. Junto al Registro Nacional de Asociaciones están los Registros generales de Asociaciones de las Comunidades Autónomas, los Registros de Asociaciones de Ceuta y Melilla y los registros municipales de asociaciones. Habría que añadir los registros especiales de asociaciones, algunos de los cuales tienen implantación a nivel estatal y autonómico. Y, por último, los registros derivados de los anteriores. Para ordenar este conjunto se pueden emplear distintos criterios. El territorial, que permite hablar de registros estatales, autonómicos, provinciales y locales, no nos parece significativo, y el que distingue entre registros declarativos y constitutivos se debe poner en cuestión pues todos ellos se aproximan a esta última clase, los constitutivos, lógicamente, por su esencia misma, y los declarativos porque participan de importantes notas propias de los constitutivos, de las que a

---

<sup>416</sup> Vid. LÓPEZ MARTÍNEZ DE SEPTIÉN, O., *Personas jurídicas, asociaciones y fundaciones. Parte segunda. Asociaciones*, en «Instituciones de Derecho Privado» (dir. J.F. Delgado de Miguel), t. I, vol. 3, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, págs.1233 y 1234.

<sup>417</sup> Si, como se analizará en el Capítulo IV, el registro de asociaciones examina la capacidad de obrar de los promotores conforme a las normas del derecho civil, verifica la legalidad de los títulos privados y públicos presentados a inscripción, ostenta el poder certificante primario del Estado respecto de las asociaciones, genera efectos para las propias asociaciones (reserva de nombre o separación patrimonial) y es garantía para terceros, entre otros muchos aspectos que inciden en la seguridad jurídica, entendemos que este registro no puede simplemente llamarse “administrativo”.

su vez se derivan importantes efectos para las asociaciones, según veremos en su momento. Por ello, utilizaremos únicamente dos criterios para clasificar los registros de asociaciones.

## 2.1. Registros generales y registros especiales

Cuando, en su momento, hablábamos de las clases de asociaciones distinguimos entre las asociaciones generales o de régimen común y las asociaciones especiales o de régimen específico. Aunque con origen en el art. 22 CE, el propio texto constitucional ha singularizado esta segunda clase dando lugar a normativas diferenciadas de la ley general de asociaciones. Pero precisamente por tener su base en aquel precepto, en tales normativas es rasgo común el de establecer el régimen jurídico de las asociaciones y, al mismo tiempo, crear un registro para la sola constancia de las mismas. Al igual que para las asociaciones generales la LODA prevé su registro necesario, de la misma forma la leyes especiales contemplan un registro obligatorio para cada tipo particular de asociación.

Conforme a lo expuesto, son:

*Registros generales de asociaciones*, el Registro Nacional de Asociaciones, dependiente del Ministerio del Interior, los Registros generales de Asociaciones de las Comunidades Autónomas, dependientes de las Consejerías o Departamentos de Presidencia, Administración Pública, Justicia o Interior, y los Registros de asociaciones de Ceuta y Melilla, adscritos a las respectivas Delegaciones del Gobierno de España.

*Registros especiales de asociaciones*, el Registro de Partidos Políticos (Ministerio del Interior), la Oficina Pública de depósito de estatutos para los sindicatos y asociaciones empresariales (Ministerio Trabajo), el Registro de Entidades Religiosas (Ministerio de la Presidencia)<sup>418</sup>, el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios (Ministerio de Consumo), el Registro de Asociaciones Profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas (Ministerio de Defensa), el Registro de Asociaciones Profesionales de Guardias Civiles (Ministerio del Interior), el Registro de Asociaciones Profesionales de Jueces y Magistrados (Consejo General del Poder Judicial) y el Registro de Asociaciones Profesionales de Fiscales (Ministerio de Justicia). Además de estos registros estatales, existen registros autonómicos para algunos de los tipos de asociaciones citados (organizaciones sindicales y empresariales, y organizaciones de consumidores y usuarios). Y por así figurar en el art. 1.3 LODA, aunque ya hemos visto que se constituyen al margen del art. 22 CE, también tiene este carácter de especial el Registro de Asociaciones Deportivas (Ministerio de Cultura y Deporte), en el que se inscriben las federaciones deportivas y las sociedades anónimas deportivas, entre otros sujetos.

---

<sup>418</sup> El Registro de Entidades Religiosas, tradicionalmente vinculado al Ministerio de Justicia, pasó a depender del Ministerio de la Presidencia mediante el Real Decreto 373/2020, de 18 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática (art. 7.1.s).

## 2.2. Registros primarios, secundarios y censos

Con independencia del carácter, declarativo en los registros generales y constitutivo en la mayoría de los especiales, todos ellos se pueden calificar de *registros primarios*, por ser manifestaciones concretas del registro previsto en el art. 22 CE y por ser las oficinas registrales donde de forma primaria y obligatoria deben ingresar las asociaciones para alcanzar la publicidad exigida constitucionalmente. Otros efectos legales, como la adquisición de la personalidad jurídica, la separación patrimonial o la posibilidad de obtener ayudas públicas, sólo se producen, según los casos, a partir de la inscripción en estos registros primarios, ya sean generales o especiales.

A partir de aquí es frecuente encontrar otros *registros secundarios o derivados* de los anteriores, a los que acceden las asociaciones ya inscritas en los registros primarios y cuya acreditación se configura como requisito necesario<sup>419</sup>. Se trata de registros de configuración legal, que no constitucional, con fines diversos y distintos a los recogidos en la LODA, equivalentes al segundo tipo de registros administrativos que hemos descrito anteriormente. El ejemplo más típico lo constituyen los registros municipales de asociaciones. Con base en el artículo 72 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, el artículo 236 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (RD 2568/1986, de 28 de noviembre), establece: a) que podrán inscribirse en el Registro Municipal de Asociaciones Vecinales todas aquellas que persigan la defensa, fomento o mejora de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, ya sean culturales, de madres y padres de alumnos, deportivas, recreativas, juveniles, sindicales, empresariales, profesionales o similares; b) que el Registro tiene por objeto conocer el número de entidades existentes en el municipio, sus fines y representatividad, para posibilitar una correcta política de fomento del asociacionismo vecinal; y c) que es independiente del Registro General de Asociaciones, en el que dichas asociaciones deben figurar previamente inscritas. Esto último se confirma por el hecho de que la propia norma exige que a la solicitud de ingreso los interesados adjunten, entre otros datos, el número de inscripción en el registro general o especial que corresponda, lo que significa que ninguna asociación no inscrita en éstos podrá tener acceso al registro municipal.

---

<sup>419</sup> El primer registro de asociaciones secundario que hemos encontrado es el Registro especial de las Asociaciones constituidas por los empleados y obreros de las Compañías y Empresas industriales a que se refiere el Real Decreto de 10 de agosto de 1916 (*Gaceta de Madrid* núm. 224, de 11 de agosto de 1916), desarrollado por el Real Decreto de 23 de marzo de 1917 (*Gaceta de Madrid* núm. 83, de 24 de marzo de 1917). Tales asociaciones, inscritas primeramente en el correspondiente registro provincial de asociaciones, estaban obligadas a también inscribirse en el Registro especial de Empresas y Asociaciones dependiente del Instituto de Reformas Sociales, siendo imprescindible para ello, entre otros requisitos, que la asociación obrera presentara “certificación, expedida por el Gobierno Civil correspondiente, en la que conste la existencia legal de la Asociación en el momento en que se expida” (art. 6.3 del Real Decreto de 23 de marzo de 1917). En la misma categoría se puede incluir el Registro Oficial de Cine-Clubs, definidos estos como “asociaciones constituidas legalmente que, sin finalidad lucrativa, mediante la proyección de películas cinematográficas en sesiones privadas, destinadas únicamente a sus socios, tengan por objeto contribuir al mejoramiento de la cultura cinematográfica”. Tales asociaciones debían inscribirse primero en los registros provinciales de asociaciones y después en tal registro especial, presentando, entre otros documentos, “certificación expedida por la Jefatura Superior de Policía para los Cine-Clubs domiciliados en Madrid, o por el Gobernador civil respectivo para los que radiquen en provincias, acreditativa de que el Cine-Club se halla constituido legalmente como Asociación al amparo de lo establecido en la Ley de 30 de junio de 1887”. Todo ello conforme a los artículos 1 y 8 de la Orden de 4 de julio de 1963, por la que se aprueba el Reglamento de Cine-Clubs, previsto en la Orden de 11 de marzo de 1957, que creó el Registro Oficial de los mismos (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 178, de 26 de julio de 1963).

Y lo mismo se puede decir de otros registros de asociaciones, que acaso más que secundarios o derivados podríamos llamar impropios pues ninguno de ellos está creado para certificar su existencia y régimen estatutario, ni la titularidad de sus representantes o su extinción misma. Entre éstos se sitúa el Registro Estatal de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos, del Ministerio de Trabajo, cuyo objeto es determinar la representatividad de las asociaciones para alcanzar una posición singular a nivel institucional, exigiéndose, en todo caso, que las solicitudes de inscripción se acompañen de certificación expedida por el Registro Nacional de Asociaciones, según dispone el art. 16.1.c) del Real Decreto 197/2009, de 23 de febrero. Idéntico carácter subsidiario presenta el Registro de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo, del Ministerio de Asuntos Exteriores, cuya función principal es conferir la cualidad de ONG a las entidades inscritas y permitir la obtención de ayudas computables como ayuda oficial al desarrollo. No se trata de un registro exclusivo de asociaciones, por poder acceder al mismo cualquier entidad de derecho privado sin fin de lucro, entre las que se pueden contar las fundaciones, pero la mayoría de las inscritas presentan la condición de asociación. El art. 7 de su Reglamento, aprobado por Real Decreto 193/2015, de 23 de marzo, recoge los requisitos que deben reunir las solicitudes y, entre ellos, el de adjuntar certificado de inscripción en el registro público correspondiente en función de la naturaleza jurídica de la entidad solicitante, en el que deberá constar la denominación, el domicilio, el número de inscripción, la fecha de alta y los representantes<sup>420</sup>.

Mientras que los registros primarios se rigen por la LODA, por las leyes de asociaciones de las Comunidades Autónomas y por su normativa reglamentaria de desarrollo, los secundarios se someten a reglas registrales específicas, que incluso difieren, en algunos aspectos, del régimen general. Así, tomando como referencia el registro dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, se pueden observar normas singulares como que el plazo de inscripción es de seis meses, frente al general de tres meses, o que se puede proceder de oficio a la cancelación de la entidad si ésta deja de cumplir los fines de cooperación internacional al desarrollo, lo que resulta inconcebible en un registro primario, en que sólo es posible la cancelación o baja si así lo ha decidido voluntariamente la propia asociación o viene impuesta por resolución judicial, pero nunca a consecuencia de que el encargado del Registro valore el más o menos efectivo cumplimiento de los fines sociales. Esta normativa especial es compatible con el derecho de asociación desde el momento en que el ingreso y expulsión de una asociación de un registro secundario no tiene más efecto que el de adquirir o perder determinados efectos, normalmente beneficiosos, pero que no alteran el hecho de que la entidad permanece inscrita en el registro primario correspondiente, con el que cabalmente se satisface el derecho de asociación en su vertiente de derecho a la inscripción.

Con el nombre de *censos* nos referimos a la iniciativa de los poderes públicos de relacionar las asociaciones en inventarios, catálogos o simples listados con fines diversos pero sin pretender el ejercicio de la publicidad formal o material. Así, en desarrollo de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (art. 7), se crean dentro

---

<sup>420</sup> Estamos, además, ante el supuesto no infrecuente de vinculación entre un registro jurídico y un registro administrativo, tal y como ocurre también en el derecho societario, por ejemplo, entre el Registro Mercantil y el Registro de Sociedades Laborales, registro administrativo adscrito al Ministerio de Trabajo (art. 4 de la Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas).



de la Administración Educativa los censos de asociaciones de alumnos y alumnas, y de asociaciones de madres y padres de alumnos y alumnas, por Real Decreto 1532/1986, de 11 de julio, y Real Decreto 1533/1986, de 11 de julio, respectivamente, siempre que se constituyan en el ámbito de los centros docentes que impartan enseñanzas de educación obligatoria, bachillerato y formación profesional<sup>421</sup>. La inclusión en estos censos, que habilitan el uso de locales o la participación en el consejo escolar, es independiente de la inscripción en los registros generales de asociaciones, y solo basta con consultar el Registro Nacional de Asociaciones para comprobar la existencia en el mismo de cientos de AMPAs. Lo mismo podría decirse respecto de los estudiantes de la educación superior, que tienen reconocida la libertad de asociación en el ámbito universitario (art. 46.2.g) de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre) y la posibilidad de inscribir sus asociaciones en los registros de los rectorados, para asumir funciones de representación y participación<sup>422</sup>.

Un supuesto característico es el de las asociaciones juveniles. El Real Decreto 397/1988, de 28 de noviembre, reconoció el derecho de las asociaciones juveniles, no sujetas a normativa específica, a la inscripción en el registro correspondiente, que no es otro que el registro general, estatal y autonómico, de asociaciones. Pero algunas Comunidades Autónomas han creado registros de asociaciones juveniles, a los cuales el preceptivo registro general comunica de oficio la inscripción previa en el mismo o bien se las obliga a presentar una segunda solicitud, por lo que tales registros no pasan de ser meros censos ordenados a facilitar la obtención de los beneficios que se determinen en función de la edad propia de los miembros de estas asociaciones<sup>423</sup>.

Otro ejemplo deriva del estatuto de la ciudadanía española en el exterior (Ley 40/2006, de 14 de diciembre), que obliga a los poderes públicos a apoyar el movimiento asociativo de los españoles en el exterior y de los retornados en España, fomentando especialmente aquellas asociaciones que tengan por objeto la promoción socio-cultural, a cuyos efectos se establecerá un censo de asociaciones y centros constituidos en el exterior, sin perjuicio de los registros que establezcan las Comunidades Autónomas<sup>424</sup>.

Y un último caso lo constituye el Inventario de entidades del Tercer Sector de Acción Social, creado para fines estadísticos por la Disposición adicional segunda de la Ley 43/2015, de 9 de octubre, y en el que el protagonismo de las asociaciones es indudable.

---

<sup>421</sup> Estas normas rigen en la actualidad para Ceuta y Melilla.

<sup>422</sup> Todavía hoy están vigentes el Decreto 2248/1968, de 20 de septiembre, sobre Asociación de Estudiantes, y la Orden de 9 de noviembre de 1968 por la que se aprueban las normas para la constitución, funcionamiento y registro de las Asociaciones de estudiantes, aunque entendemos que se encuentran en su mayor parte derogados de forma sobrevenida, al contener disposiciones totalmente contrarias a la Constitución.

<sup>423</sup> Es el caso del Censo de Asociaciones Juveniles y Entidades Prestadoras de Servicios a la Juventud del País Vasco (Orden de 15 de enero de 1986, del Departamento de Cultura y Turismo), o del Registro de Asociaciones Juveniles y Entidades Prestadoras de Servicios a la Juventud de La Rioja, que aunque figura con tal nombre, en la normativa reguladora se lo califica de censo (Orden 2/2002, de 26 de febrero, de la Consejería de Cultura, Juventud y Deportes).

<sup>424</sup> El artículo 15 de la Ley 40/2006 utiliza indistintamente la palabra “censo” y “registro” de asociaciones para referirse a una misma realidad, por lo que se ha de estar a la naturaleza del instrumento que se crea para determinar si se trata o no de un verdadero registro. En este caso, ambas expresiones se refieren a un censo.

A la vista del conjunto de registros y unidades de asociaciones, nuestro estudio se centra en los registros primarios de carácter general, con particular referencia al Registro Nacional de Asociaciones.

### 3. LA INSCRIPCIÓN EN LOS REGISTROS DE ASOCIACIONES

#### 3.1. Obligación y derecho de las asociaciones

Si ha habido una nota característica del registro de asociaciones, inalterable a lo largo de la historia, esa no es otra que la de su obligatoriedad, plasmada incluso a nivel constitucional. Ya antes de 1887, la normativa reguladora del derecho de asociación imponía a las asociaciones el deber de poner en conocimiento de la autoridad sus acuerdos y estatutos, y con estos precedentes la Ley de Asociaciones de 1887 crearía el registro de asociaciones para que, una vez autorizadas por el respectivo Gobierno Civil, las entidades asociativas remitieran el acta de constitución a dicho registro público a los efectos de su inscripción. La Ley diseñó un sistema de constitución y registro en términos categóricos y, por tanto, sin introducir elemento alguno de carácter potestativo para las asociaciones. Tal evidencia no pudo por más que elevarse a rango constitucional en el artículo 39 de la Constitución de 1931: *«Los españoles podrán asociarse o sindicarse libremente para los distintos fines de la vida humana, conforme a las leyes del Estado. Los Sindicatos y Asociaciones están obligados a inscribirse en el Registro público correspondiente, con arreglo a la ley»*. La legalidad posterior determinó la inexistencia misma de las asociaciones si no se autorizaban e inscribían en el Registro (Decreto de 25 de enero de 1941), mientras que para la Ley de Asociaciones de 1964, una vez autorizada la asociación y visados los estatutos, la inscripción era un acto obligado para la Administración, que debía practicarla de oficio dentro del mes siguiente a las citadas resoluciones. La Constitución de 1978 no deja lugar a dudas en su artículo 22.3: *«Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad»*.

El Tribunal Constitucional, de forma temprana en 1981, afirmó la coherencia de que la ley anudara a la falta de inscripción un determinado efecto desfavorable para las asociaciones, precisamente porque el art. 22.3 CE habla del deber de las asociaciones de inscribirse en un registro, por lo que tales asociaciones no pueden objetar las consecuencias negativas que se deriven de su incumplimiento. En la STC 21/1983, de 22 de marzo, el supuesto de hecho consistía en que mediante Acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Madrid se denegó al PRUC la proclamación de candidaturas a las elecciones generales de 1982, y tal denegación lo fue porque dicho partido político no figuraba inscrito en el Registro de Asociaciones Políticas, según exigía la normativa electoral. El Tribunal confirmó la decisión de la Junta Electoral afirmando que, sin perjuicio de ser razonable el requisito de la inscripción dentro de la publicidad que debe caracterizar la contienda electoral, *«el artículo 22.3 CE exige que las Asociaciones constituidas a su amparo “deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad”, por lo que la exigencia del requisito de la inscripción y la consecuencia jurídica de su incumplimiento contenidas en el Real Decreto-ley 20/1977 de Normas Electorales, lejos de ser contrarias al precepto constitucional citado, resultan perfectamente congruentes con el mismo»* (FJ 2).

En el mismo año el Tribunal Supremo enfatizó el carácter imperativo del Registro. La STS de 27 de octubre de 1981 indicó: «... resulta evidente que para el pleno ejercicio del derecho de asociación, reconocido en el artículo 22 de la Constitución de 1978, es necesario que las asociaciones se inscriban en el correspondiente registro, tal como con carácter imperativo establece el párrafo 3º del mencionado precepto constitucional, y aunque ello sea a los solos efectos de publicidad, el indicado carácter imperativo de la norma estudiada revela que el libre y pleno ejercicio del derecho de asociación pasa necesariamente por la inscripción registral, como procedente para un adecuado conocimiento de la existencia de una asociación y como garantía de futuras acciones frente a terceros, inscripción registral que sólo podrá ser denegada para impedir el acceso al Registro de Asociaciones de aquellas específicamente aludidas en los números 2 y 5 del citado artículo 22, lo que a sensu contrario nos lleva a establecer que el supuesto de una asociación cuyos lícitos fines no hayan sido puestos en duda, su inscripción resulta obligada» (Considerando Tercero).

Desde el punto de vista positivo, el primer desarrollo legal del derecho de asociación se produjo con la Ley Vasca de Asociaciones de 1988 (Ley 3/1988, de 12 de febrero), que como todas las leyes de asociaciones dictadas desde el siglo XIX dedicó un contenido significativo al registro de asociaciones y sus efectos. Los artículos 8 y 11 regulaban la inscripción obligatoria y las consecuencias civiles de su ausencia por causa imputable a los interesados<sup>425</sup>, y tales contenidos no fueron declarados inconstitucionales por la STC 173/1998 (FJ 14). Después vino la Ley Catalana de Asociaciones de 1997 (Ley 7/1997, de 18 de junio) que en la misma línea, pero con más rotundidad, señaló el carácter obligatorio de la inscripción y el mismo régimen de responsabilidad para los promotores de las asociaciones no inscritas en sus artículos 9 y 11<sup>426</sup>, los cuales tampoco fueron declarados inconstitucionales por la STC 135/2006 (FJ 10). Y, por último, se aprobó la LODA en 2002, que es igualmente clara a estos efectos. Es cierto que la Ley comienza con cierta timidez, al hablar en la exposición de motivos de la «capacidad» de las asociaciones de inscribirse en el registro correspondiente. Pero en la parte dispositiva avanza desde la «necesidad» de inscripción del art. 5 hasta, finalmente, pronunciarse sin ambages en el art. 10 sobre que las asociaciones «deberán» inscribirse en el correspondiente registro<sup>427</sup>. Los términos que se utilizan en la LODA («capacidad», «necesidad» y «deber») entendemos que puede responder a criterios de técnica normativa, ordenados en este caso a evitar una redacción reiterativa, pero sin que ello suponga que la Ley quisiera decir nada distinto a que las asociaciones están obligadas a inscribirse.

---

<sup>425</sup> Art. 8.1: “Las Asociaciones constituidas de acuerdo con lo establecido en los artículos anteriores, se inscribirán, a los solos efectos de publicidad, en el Registro de Asociaciones”; art. 11.1: “Sin perjuicio de eventuales responsabilidades penales, si a ellas hubiere lugar, la falta de inscripción de una Asociación en el Registro por causa imputable a la misma determinará su responsabilidad y la solidaria de todos sus miembros”.

<sup>426</sup> Art. 9.2: “Las asociaciones que se han constituido de acuerdo con lo establecido en los anteriores artículos deben inscribirse, a los únicos efectos de publicidad, en el Registro de Asociaciones de la Generalidad”; art. 11.1: “Quienes actúan en nombre de una asociación no inscrita responden personal y solidariamente de las obligaciones contraídas con terceras personas”.

<sup>427</sup> Exposición de Motivos: “El derecho de asociación proyecta su protección desde una doble perspectiva; por un lado, como derecho de las personas en el ámbito de la vida social, y, por otro lado, como capacidad de las propias asociaciones para su funcionamiento... La segunda recoge la capacidad de las asociaciones para inscribirse en el Registro correspondiente”; art. 5: “... Con el otorgamiento del acta adquirirá la asociación su personalidad jurídica y la plena capacidad de obrar, sin perjuicio de la necesidad de su inscripción a los efectos del artículo 10”; art. 10: “Las asociaciones reguladas en la presente Ley deberán inscribirse en el correspondiente Registro, a los solos efectos de publicidad”.

No obstante la claridad de lo expuesto, la STC 133/2006 (FJ 11)<sup>428</sup> hizo una importante declaración consistente en que del art. 22.3 CE no puede deducirse, en general, una verdadera obligación de inscripción. Y tal declaración la realizó el Tribunal no sobre los artículos 5 y 10 LODA sino, de forma tangencial, al analizar otro artículo, el 28 («actos inscribibles y depósito de documentación»), lo que, en cualquier caso, no le resta significación. Veamos, pues, en qué términos se expresa la sentencia para después realizar algunas consideraciones críticas.

En referencia al art. 22.3 CE afirma el Tribunal Constitucional que *«de este precepto constitucional no puede en modo alguno deducirse la existencia de una obligación de inscripción cuyo cumplimiento se erija en requisito imprescindible para el ejercicio del derecho fundamental... De esta consideración del derecho fundamental de asociación como derecho de libertad... se concluye, por tanto, que la inscripción registral ha de conceptuarse, obviamente, como un derecho de la propia asociación –así se refleja en el art. 24 LODA- y, examinada desde otra perspectiva complementaria, como una carga (en este sentido STC 219/2001), de cuyo cumplimiento se hace depender el disfrute por la asociación de determinadas ventajas»*. Y más adelante señala: *«... para ejercer este derecho fundamental es suficiente la existencia de un acuerdo de colaboración mutua entre ciudadanos donde se manifieste su voluntad de asociarse y de conjugar sus cualidades para la consecución de los fines lícitos perseguidos, no siendo preciso que sobre ese pactum associationis haya de recaer intervención alguna de los poderes públicos, ni tan siquiera de carácter registral»*. Sentado lo anterior, constitutivo, según el Tribunal Constitucional, de un «régimen constitucional mínimo», que permite la existencia de asociaciones no inscritas, el propio Tribunal afirma que *«obviamente, la garantía de este régimen constitucional no impide que el legislador, en el desarrollo legislativo de este derecho, pueda establecer ciertas condiciones y requisitos de ejercicio en relación con determinadas modalidades asociativas»*, añadiendo que el legislador competente para establecer el régimen jurídico de los diferentes sujetos de Derecho que nacen del pacto asociativo *«puede, ponderando los intereses en presencia y atendiendo a las singularidades que puedan concurrir en los mismos, en particular en lo atinente a los fines que persigan y las actividades que se propongan desarrollar para alcanzarlos, imponer su inscripción obligatoria en los registros correspondientes para que el ejercicio del derecho de asociación despliegue todos sus efectos»*.

Las conclusiones del Tribunal Constitucional, a nuestro juicio, deben ser matizadas. Es cierto, en primer lugar, que sobre el pacto asociativo no debe intervenir la Administración, ni autorizándolo previamente, ni perturbando su celebración, ni convalidándolo con posterioridad, cabalmente a través del Registro. El derecho de asociación es un derecho de libertad y como tal debe ejercerse, hasta el punto de que con la simple concurrencia de la voluntad de los socios fundadores la asociación, según la LODA, adquiere personalidad jurídica y capacidad de obrar. Lo que, en concreto, viene a decir el Tribunal es que para ejercitar el derecho en origen, para dar lugar a la creación de una asociación, basta con el acuerdo de las personas promotoras. Sin embargo, nada de esto empece que la persona jurídica que, según la LODA, ha nacido al margen de la intervención administrativa deba cumplir con la obligación constitucional de solicitar su inscripción en el registro público establecido al efecto. El acuerdo social y la inscripción pública son, como siempre lo han sido, actos independientes, no

---

<sup>428</sup> La STC 133/2006 resolvía el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra determinados artículos de la LODA, entre los que, por cierto, no se encontraban los artículos 5 y 10.

incompatibles entre sí, por lo que el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en este punto debe entenderse referido a ese sólo acuerdo, a que el acuerdo constitutivo nace de la libertad, del libre ejercicio del derecho de asociación directamente reconocido por la Constitución, sin que deba confirmarse por la posterior inscripción pero también, en nuestra opinión, sin afectar al carácter preceptivo o potestativo del Registro, que es cuestión separada del pacto asociativo.

Esta idea es la que, en segundo término, parece avalar el Tribunal Constitucional cuando dice que la inscripción posterior se podrá promover o no por la asociación según que desee o no obtener las ventajas que se derivan del Registro. Se confirma así que acuerdo social e inscripción pública se sitúan en planos diferentes<sup>429</sup>. Ahora bien, lo que no podemos compartir es que la solicitud de inscripción sea una simple facultad o derecho de las asociaciones y que, además, lo sea en función de la libre elección de la entidad de alcanzar los beneficios de reporta el Registro<sup>430</sup>. Es cierto, como afirma el Tribunal Constitucional, que existen asociaciones no inscritas que igualmente quedan amparadas por el derecho fundamental de asociación, pero tampoco esta realidad, por sí misma, anula el deber constitucional de inscripción. Entre otras razones porque las ventajas del registro de asociaciones son de configuración legal y contingentes, mientras que lo que quiso de forma primaria el constituyente al redactar el art. 22.3 CE es que a través de los registros se conocieran las asociaciones existentes, o lo que es lo mismo, cuando el constituyente estableció el registro de asociaciones a los efectos de publicidad, estableció al mismo tiempo

---

<sup>429</sup> A lo largo de este trabajo hemos comprobado cómo desde el siglo XIX, en todo momento y bajo cualquier normativa, el acto fundacional y el acto de inscripción fueron y siguen siendo actos independientes y sucesivos, voluntario el primero y preceptivo el segundo, aunque sólo lo sea, como dice la actual LODA, a efectos de publicidad, e incluso al margen de que la asociación ya goce desde su constitución de plena capacidad de obrar. Pacto asociativo e inscripción pública se sitúan, por tanto, en planos diferentes, entre otras razones porque tienen un fundamento constitucional igualmente distinto. El apartado 1 del art. 22 CE reconoce el derecho de asociación, lo que ampara la celebración del pacto asociativo en condiciones de plena libertad, mientras que el apartado 3 del mismo precepto obliga a que las asociaciones ya constituidas en virtud de ese pacto se inscriban en un registro a los solos efectos de publicidad.

<sup>430</sup> El TC considera que este derecho presenta una cara complementaria, de forma que, cuando se ejerce, la asociación ya constituida no está cumpliendo con una verdadera obligación sino sólo asumiendo la carga de tener que solicitar la inscripción. Viene a decir el TC que si la asociación quiere para sí los beneficios del registro tendrá, al menos, que hacer el esfuerzo de preparar y presentar la solicitud y documentación preceptiva que corresponda. A nuestro juicio la “carga” a que se refiere el TC no puede ser equiparable en todo caso al concepto de “carga administrativa”, que sí representa una auténtica obligación y no siempre se establece en beneficio directo de los interesados. En efecto, en los últimos años ha cobrado especial importancia la reducción de las llamadas cargas administrativas que, para ciudadanos y entidades, impone la normativa, y ello por la sencilla razón de que tales cargas son mandatos de hacer, ineludibles para aquellos, y de los que se derivan costes en términos económicos o de tiempo. El Real Decreto 931/1993, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, obliga a que este documento incorpore un apartado dedicado a la detección y medición de las cargas administrativas que conlleve la propuesta normativa para “los obligados a soportarlas” (art. 2.1.e), expresión esta última que no deja lugar a dudas sobre el carácter de tales cargas. Por ello, entendemos que la idea de carga a la que se refiere el TC, que se concreta en el trámite que debe promover la asociación en orden a su inscripción, no le resta virtualidad a la idea fuerza expresada en la sentencia 133/2006 consistente en que la inscripción no es una auténtica obligación de las asociaciones. No dejamos de advertir, en cualquier caso, que la palabra “carga” se empleó por primera vez en la STC 291/1993 (FJ 2), después reiterada en la STC 219/2001 (FJ 5), con un significado más próximo a la tesis que defendemos. En ambas sentencias, dictadas antes de la LODA, la inscripción se contempló como una verdadera carga, impuesta normativamente, genérica e incondicional, y no vinculada a la eventual intención de la asociación de recibir una concreta ventaja. Vemos, pues, que en la STC 133/2006 hay un cambio de criterio en el sentido ya expuesto, que no es otro que el de relativizar el deber de inscripción. Un enfoque que también podemos observar en la STS de 30 de junio de 1994, en la que se afirma que la expresión constitucional de “deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad, no puede entenderse técnicamente como un deber, susceptible de contraponerse en sentido lógico, como hace el Abogado del Estado, a la idea de derecho, sino más bien como una carga, que debe solventarse, para obtener el efecto positivo de la publicidad” (FJ 2).

un efecto indisponible para los poderes públicos y para los ciudadanos, que no es otro que el de tener general conocimiento de todas las asociaciones que se constituyan. Se ha hablado mucho sobre si la expresión «a los solos efectos de publicidad» del art. 22.3 CE está vinculada a aspectos relativos a la autorización administrativa o a la adquisición de la personalidad jurídica, pero se ha obviado la evidencia de que el Registro tiene un efecto esencial, incluso podría ser posible que único, que no es otro que el de servir a la publicidad de las asociaciones, y este sentido básico y el contenido obligacional que conlleva no puede quedar enervado por el hecho de que las asociaciones se constituyan en libertad ni por el hecho de que el legislador haya querido añadir al Registro otros efectos de segundo orden. Insistimos en que el art. 22.3 CE se expresa en este punto con términos imperativos («deberán») y, por ello, ordena que las asociaciones figuren en un registro público. La publicidad a que se refiere este artículo, aunque en nada perjudica, en ningún caso está concebida como ventaja singular de las asociaciones, ni para su interés particular. La inscripción, por tanto, no es una facultad que puedan o no ejercer las asociaciones, según deseen o no beneficiarse no ya de la publicidad y transparencia del Registro, que son indisponibles, sino de otros efectos secundarios. La inscripción consiste en un auténtico deber impuesto directamente por el constituyente, sin necesidad de mediación de la ley, a los efectos que él mismo ha establecido, que no son los de realizar un control material sobre las asociaciones, sino a los efectos de tener pública constancia de las existentes en España por motivos de interés general y de seguridad jurídica<sup>431</sup>.

En tercer lugar, respecto de la sentencia que comentamos, cabe decir que el Tribunal Constitucional excepciona para ciertas modalidades asociativas los criterios generales expuestos, o mejor dicho, permite al legislador que, en función de los fines y actividades previstos, pueda imponer la inscripción obligatoria a ciertos tipos de asociaciones. El legislador, en efecto, para la práctica totalidad de las modalidades asociativas especiales basadas o no en el art. 22.3 CE ha impuesto el régimen de inscripción obligatoria, no cuestionándose por el propio Tribunal que en estos casos la inscripción sí sea un requisito necesario para el ejercicio del derecho de asociación. Pero también el legislador se ha pronunciado expresamente en la LODA (arts. 5 y 10) a favor de esta opción para las asociaciones generales o comunes. De lo que se sigue que, desde la perspectiva del legislador, todos los registros de asociaciones, generales o especiales, son obligatorios. Otra cosa distinta, que puede haber inspirado el razonamiento del Tribunal a la hora de diferenciar entre asociaciones, de relevancia constitucional (por ejemplo, partidos políticos) y el resto de régimen común, es el carácter del respectivo registro, constitutivo para las asociaciones especiales y declarativo para las asociaciones generales, si bien, como decimos, no por ser un registro meramente declarativo es menos obligatorio a los solos efectos de publicidad.

Y, por último, de haber optado el legislador por configurar un registro de asociaciones puro, es decir, un registro para inscribir las asociaciones con el exclusivo objeto de su publicidad y, por tanto, sin añadirle efectos complementarios, ¿cabría transformar la expresión «deberán» del art. 22.3 CE en todo lo contrario, el deber en derecho? Creemos que no, que

---

<sup>431</sup> Aunque está superada la idea de que las asociaciones extrarregistrales son asociaciones secretas, no se puede desconocer que la falta de general conocimiento de los promotores, fines y actuaciones de este tipo de sociedades no equivale a otra cosa que a la falta de publicidad, motivo por el cual, entre otras consideraciones de orden histórico y político, las asociaciones secretas están expresamente prohibidas (art. 22.5 CE).

salvada la importante cuestión de la celebración del pacto fundacional sin interferencias públicas, ya no habría argumentos para sostener que la inscripción es una facultad de las asociaciones en razón de que todas ellas tienen derecho a beneficiarse del Registro, pues ese registro puro no tendría más efectos que la publicidad y ésta, por imperativo constitucional, va más allá de la voluntad de las asociaciones.

Entendemos, en resumen, que, a diferencia de lo declarado en la STC 133/2006, la inscripción sí es una clara obligación que dimana directamente de la Constitución, y una obligación para todas las asociaciones por el sólo hecho de serlo, al margen de que en la práctica se verifique o no, según decisión libremente adoptada, y de que, en consecuencia, las asociaciones deseen o no alcanzar los beneficios contingentes<sup>432</sup>, distintos de la publicidad, que el Registro reporta. Y es que la publicidad que impone el art. 22.3 CE no es una elección para las asociaciones, y tal publicidad, por así estar previsto expresamente, sólo se puede verificar en este ámbito a través de un registro, cuya creación y funcionamiento tampoco se puede eludir por el legislador. Éste puede elegir entre un registro de asociaciones dependiente del poder judicial o del poder ejecutivo, por un modelo estatal o descentralizado, o por su carácter declarativo o constitutivo, pero lo que no puede dejar de establecer y regular es precisamente un registro de asociaciones, que es el vehículo que la Constitución ha previsto específicamente para garantizar el principio de publicidad de las entidades asociativas<sup>433</sup>. Que la inscripción no es un requisito para el ejercicio del derecho de asociación es claro, pero que todas las asociaciones, a su instancia, deben figurar en un registro público es aún más evidente.

Siendo de esta forma, todas y cada una de las leyes que sobre asociaciones han aprobado las Comunidades Autónomas después de 2002 han recogido el insoslayable deber de inscripción. Aunque el articulado de la Ley 4/2003, de 28 de febrero, de Asociaciones de Canarias, no prevé expresamente esta obligación, no otra cosa se desprende de su exposición de motivos<sup>434</sup>. En el resto de leyes, bien por emplear fórmulas imperativas o bien por usar directamente la palabra «deber», el carácter obligatorio del registro de asociaciones es manifiesto. Así, por su orden de aprobación: Ley 4/2006, de 23 de junio, de Asociaciones de Andalucía (artículos 3 y 25.1)<sup>435</sup>; Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi (art.

---

<sup>432</sup> A diferencia de la publicidad, que es efecto consustancial y exigido constitucionalmente al registro, el legislador puede establecer otros efectos registrales, que normalmente se traducen en ventajas para las asociaciones. Pero de la misma forma que las establece, las puede ampliar, reducir o suprimir. Por ejemplo, el beneficio de justicia gratuita sólo está reconocido en la actualidad a las asociaciones de utilidad pública pero un simple acto legislativo podría extender este beneficio a todas las asociaciones inscritas. El TC, al analizar y confirmar el rechazo de este beneficio para una sociedad mercantil, declaró que “la Constitución no se opone a que determinadas o incluso todas las personas jurídicas pudieran ser beneficiarias de la justicia gratuita; pero esta actividad subvencional del Estado no se infiere del segundo inciso del art. 119 CE (que, como se ha dicho, tan sólo es predicable de las personas físicas), sino del primero, conforme al cual pertenece al ámbito de la libertad de configuración del legislador ordinario decidir cuándo y en qué condiciones merecen ser acreedoras de la asistencia jurídica gratuita” (STC 117/1998, FJ 6).

<sup>433</sup> Es lógico que, por la relevancia de las asociaciones en un Estado Social y Democrático de Derecho, el constituyente apostara para ellas por un registro público, y es que la experiencia ha demostrado que la mejor forma de publicidad es la que se deriva de un registro oficial.

<sup>434</sup> Exposición de Motivos de la Ley 4/2003, párrafo decimotercero: “En la regulación del Registro de Asociaciones, la Ley quiere ser especialmente cuidadosa con el carácter declarativo que al mismo le confiere la Constitución. A tenor del artículo 22 de ésta, la voluntad de las personas de asociarse es el dato relevante para la existencia de la asociación, quedando restringido el registro al efecto de la publicidad, si bien con carácter necesario”.

<sup>435</sup> Artículo 3: “Con el otorgamiento del acta fundacional adquirirá la asociación personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, sin perjuicio de la necesidad de su inscripción”; art. 25.1: “En el Registro de Asociaciones de

12.1)<sup>436</sup>; Ley 4/2008, de 24 de abril, del Libro Tercero del Código Civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas (art. 321-5)<sup>437</sup>; y Ley 14/2008, de 18 de noviembre, de Asociaciones de la Comunitat Valenciana (art. 57.1)<sup>438</sup>.

El anterior razonamiento, conducente a considerar el registro de asociaciones como un registro obligatorio, debe entenderse correctamente en el sentido de que el deber de solicitar la inscripción incumbe en exclusiva a las propias asociaciones. En ningún caso se puede considerar que se trata de un deber de la Administración, y ello por la sencilla razón de que tiene prohibido intervenir en forma alguna en el acto constitutivo de las asociaciones, de lo que se sigue que, al desconocer su nacimiento, difícilmente podría actuar de oficio. Aunque lo veremos más adelante, baste apuntar ahora que las únicas obligaciones de los poderes públicos son, por un lado, las de crear el registro de asociaciones, aprobar la normativa reguladora de su organización y funcionamiento, y dotarlo de los medios personales y materiales necesarios para garantizar la correcta prestación del servicio, y, por otro, la de tramitar las solicitudes de inscripción que se presenten ante el Registro con arreglo a las correspondientes normas de procedimiento. Nada de esto supone que el Registro esté obligado a inscribir en todo caso, pudiendo concluir dicho procedimiento, en efecto, mediante resolución favorable a la inscripción o, por el contrario, con resolución denegatoria de la misma si no se cumplen los requisitos legales para ello. Que el Tribunal Constitucional haya dicho que la inscripción es una prestación debida (STC 219/2001, FJ 4) o que comporta una actuación positiva de la Administración (STC 291/1993, FJ 2) no cambia el hecho de que sólo las asociaciones pueden instar su inscripción misma. La idea de la prestación debida no aporta mucho, es decir, no deja de ser una obviedad porque, en general, todas las solicitudes que se tramitan conforme a un determinado procedimiento administrativo deben resolverse expresamente. De igual forma, la inscripción que solicitan las asociaciones resultará obligatoria para la Administración si se comprueba la concurrencia de todos los requisitos exigidos para ello, pero se denegará de forma motivada si tales requisitos no se cumplen. Por esto, cuando se habla de la inscripción como prestación debida parece que se quiere enfatizar algo que no existe, y es que con tal expresión no se añade al registro de asociaciones nada distinto de lo que compete a cualquier órgano administrativo que tramite solicitudes de similar naturaleza y que deben terminar con un pronunciamiento expreso accediendo o no a lo solicitado. A diferencia de la decisión de las personas de crear y, al menos en parte, reglar una asociación a través de los estatutos, la inscripción no es libre ni discrecional, ni queda sustraída a las determinaciones del ordenamiento jurídico<sup>439</sup>.

---

Andalucía, adscrito a la Consejería competente en materia de régimen jurídico de asociaciones, se inscribirán, a los únicos efectos de publicidad, las asociaciones que desarrollen principalmente sus actividades en Andalucía”.

<sup>436</sup> Art. 12.1: “Las asociaciones reguladas en la presente ley deberán inscribirse en el Registro General de Asociaciones del País Vasco, a los solos efectos de publicidad”.

<sup>437</sup> Art. 321-5: “Las asociaciones deben inscribirse, solo a efectos de publicidad, en el Registro de Asociaciones”.

<sup>438</sup> Art. 57.1: “Las asociaciones a las que se refiere la presente ley deben inscribirse, a los únicos efectos de publicidad, en el Registro de Asociaciones de la Comunitat Valenciana”.

<sup>439</sup> El problema, en cualquier caso, es que con el modelo actual de tan temprana adquisición de la personalidad jurídica y la ausencia de un plazo legal, contado desde la fecha del acta fundacional, para que las asociaciones presenten la solicitud de inscripción, el Registro no se percibe como inequívocamente obligatorio, como sí lo sería sin ambages, y sería deseable, de aceptarse las propuestas que se formulan en este trabajo.



Otra cosa distinta es que la inscripción, además de un deber, también sea un derecho. Y lo debe ser porque, tal y como está legalmente configurado el Registro, sin ella la libertad de asociación no puede desplegar todos sus efectos y las propias asociaciones quedarían colocadas en una situación de hecho de casi total inactividad. Precisamente, nuestro estudio se dirige, entre otros aspectos, a demostrar que el Registro es el instrumento que le insufla vida a las asociaciones. Sólo dentro del Registro cabe hablar de la existencia efectiva de las asociaciones. En cambio, fuera del Registro no se conciben más que formas asociativas incompletas, condenadas a languidecer por su propia naturaleza.

Aunque no parece que legislador de 2002 tuviera en cuenta tan extrema realidad, al menos acertó al redactar el art. 24 LODA, que de forma contundente afirma que «*el derecho de asociación incluye el derecho a la inscripción en el Registro de Asociaciones competente*»<sup>440</sup>.

Así lo entendió el Tribunal Constitucional en sus primeros pronunciamientos, al indicar que una defectuosa actuación administrativa determinante de la imposibilidad de alcanzar la inscripción vulnera claramente el derecho de asociación de la entidad asociativa solicitante.

En la STC de 2 de febrero de 1981 se analizaba el rechazo del Ministerio del Interior a inscribir en el Registro de Partidos Políticos al Partido Comunista de España (Marxista-Leninista), y en tal sentencia, que reprochaba a la Administración una tramitación irregular de la solicitud, el derecho de inscripción se entendió comprendido dentro del derecho de asociación. En concreto, se dijo que las comunicaciones del Ministerio del Interior a los promotores «*no recogían todos y cada uno de los defectos formales cuya subsanación se pedía sino que junto a algunos señalados concretamente se aludía a la existencia de otros que no se detallaban y cuyo contenido debían, al parecer, averiguar los solicitantes, e incluso en forma aún más general se hablaba de la necesidad de presentar unos estatutos coherentes y ajustados a la legislación y a la Constitución; todo lo cual supone haber puesto objeciones indebidas a que se llevase a cabo la inscripción requerida..., vulnerando así el derecho fundamental de asociación que asiste a los recurrentes en virtud del artículo 22 de la Constitución*» (FJ 7 y 8).

Pero fue con la STC 291/1993 cuando se produjo la más rotunda declaración sobre que sin inscripción registral no hay verdadera libertad de asociación. Recordemos que el supuesto de hecho de esta sentencia consistía en que la Unión Democrática de Guardias Civiles-UDGC solicitó su inscripción en el Registro Nacional de Asociaciones y, según dice el Tribunal Constitucional, la Administración ni procedió a la inscripción pedida ni dio respuesta alguna al

---

<sup>440</sup> «... en las asociaciones, la inscripción no otorga la personalidad jurídica, pero sí una serie de ventajas relativas a la responsabilidad de los asociados y a las medidas de fomento que, en la práctica, convierten en casi esencial la inscripción si los asociados quieren intentar cumplir los fines para los que se han unido. Tal es la relevancia que tiene la inscripción para el legislador de la LODA que el art. 24, con rango de Ley Orgánica, lo incluye dentro del derecho constitucional de asociación consagrado por el art. 22 CE... Estamos, por tanto, en presencia de un procedimiento administrativo que va a determinar muchas veces el correcto ejercicio de un derecho fundamental. Ya que, aunque la facultad de control sobre la licitud o no de una asociación recae en los jueces y tribunales, el filtro previo y directo sobre el quehacer del ciudadano lo ejerce la Administración a través del Registro Nacional o de los Autonómicos de Asociaciones, que son los que en un primer momento autorizarán o no la asociación y le dirán si cumple o no los requisitos formales y materiales señalados por la LODA para su inscripción, sin la cual, prácticamente quedará vagando por el desierto de la responsabilidad universal de sus asociados y sin acceso a las vías financieras con las cuales efectivamente cobrar vida», cfr. ANGUITA VILLANUEVA, L.A., op. cit., págs. 183 y 184.

interesado sobre las razones de tal denegación o acerca de los defectos –subsanales o no– que pudieran afectar a la documentación presentada, es decir, que se limitó a omitir la actuación pedida sin aportar ningún fundamento para tal inacción. Este irregular proceder, que concluyó con la no inscripción, es el que el Tribunal considera que lesiona el derecho fundamental, precisamente porque la falta de inscripción impidió a la entidad realizar plenamente su libertad de asociación. Tal declaración merece ser reivindicada frente a posiciones que de alguna forma minusvaloran la existencia del registro de asociaciones, y, por supuesto, merece ser reproducida en este trabajo: *«Para apreciar la inconstitucionalidad de tal proceder basta, en efecto, con advertir que la actuación administrativa supuso en este caso una obstaculización enteramente inmotivada del pleno ejercicio del derecho entonces invocado, pues es claro que la libertad de asociación no se realiza plenamente sino cuando se satisface la carga de la inscripción registral que la Constitución impone (art. 22.3) y que la Administración no puede denegar arbitraria o inmotivadamente. Sin duda que no en todo caso resultará obligada la inscripción y que además podría requerirse, antes de hacerla, la reparación de posibles defectos subsanales o incluso rechazarse la inscripción pedida (así se señaló ya para el Registro de Partidos Políticos en la STC 3/1981, fundamento jurídico 6º). Pero lo que no podrá hacer la autoridad encargada del Registro es denegar la inscripción sin resolución expresa y motivada, pues obrando así se viene a obstaculizar el ejercicio efectivo del derecho fundamental al margen de toda razón discernible de su titular y es doctrina reiterada de este Tribunal que toda limitación para el ejercicio de un derecho de este carácter no sólo ha de estar amparada por la Constitución y articulada debidamente en norma con rango de ley, sino ser también aplicada según criterios de racionalidad y proporcionalidad que exigen, inexcusablemente, una resolución expresa y motivada (STC 62/1982, fundamento jurídico 2º, por todas). Es patente que no lo hizo así, en el caso presente, la autoridad administrativa encargada del Registro de Asociaciones y basta con esta constatación para concluir que ello entrañó una indudable lesión del derecho fundamental de asociación entonces invocado... La Administración tiene la obligación de resolver siempre expresamente (STC 254/1993, fundamento jurídico 3º)... Lo que ahora hay que añadir es que el incumplimiento de tal deber genérico podrá entrañar lesión de un derecho fundamental si éste es de aquellos que exigen – como el de asociación– una determinada actuación positiva de la Administración para su plena efectividad (STC 77/1983, fundamento jurídico 3º)» (FJ 2, tercer párrafo)*<sup>441</sup>.

La anterior e importante sentencia lejos de ser una declaración aislada se vio confirmada con especial énfasis por otra posterior, la STC 219/2001. En este caso el supuesto de hecho consistía en que la Hermandad de Personal Militar en Situación Ajena al Servicio Activo, inscrita en 1988, celebró una asamblea el 6 de octubre de 1990 para modificar sus estatutos en el sentido de variar el ámbito personal de la Hermandad, y solicitada su inscripción le fue denegada por la Dirección General de Política Interior el 21 de marzo de 1991 al entender que la entidad presentaba fines profesionales. La Sentencia de la Audiencia

---

<sup>441</sup> La STC 219/1993, no obstante, ha sido objeto de crítica: “la inscripción registral, que el art. 22.3 CE configura como un deber, constituye también un derecho para las asociaciones que deseen inscribirse. Lo que no quiere decir, como en ocasiones ha dicho el Tribunal Supremo (y, más recientemente, el propio Tribunal Constitucional: Sentencia 219/1993, de 18 de octubre), que el pleno ejercicio del derecho fundamental de asociación pase por la inscripción..., como si la ausencia de inscripción supusiera un ejercicio *menos pleno* de la libertad asociativa”, cfr. MARÍN LÓPEZ, J.J., *Legislación sobre asociaciones*, op. cit., pág. 35.

Nacional de 26 de septiembre de 1992 confirmó la denegación al calificar la asociación de «ente parasindical», al igual que el Tribunal Supremo desestimó el recurso de casación presentado por la entidad mediante Sentencia de 30 de junio de 1997, pues el art. 28 CE no sólo permite la prohibición de los sindicatos militares en sentido formal, sino también de cualquier tipo de asociación que por su naturaleza y fines pueda encuadrarse en un concepto sustantivo y material de sindicato. El Tribunal Constitucional, en cambio, en vía de recurso de amparo consideró que se había producido una indebida extensión del concepto de sindicato y ordenó la inscripción en el Registro de la modificación estatutaria acordada en la asamblea de 1990. La STC 219/2001, en realidad, fue algo más lejos que las precedentes, centradas en la plenitud del derecho que comportaba la inscripción, y llegó a afirmar que tal inscripción se erige en condición existencial de las asociaciones, expresando que *«una asociación ya constituida puede invocar directamente el art. 22 CE para defender su propia existencia conforme a la voluntad de sus asociados. En el caso que nos ocupa, la Hermandad recurrente (constituida en 1987) pretende la tutela constitucional respecto de una actuación asociativa cualificada, como es la promoción de la inscripción registral que prevé el propio art. 22.3 CE. Además, por medio de la inscripción fallida la Hermandad pretende que su existencia estatutaria –la que resulta de la Asamblea extraordinaria de 1990- coincida con su existencia pública, que es la que resulta de la hoja núm. 80.680 del Registro de Asociaciones. Estamos, entonces, ante un caso de defensa existencial de la Hermandad recurrente y donde, conforme a lo ya expuesto, la propia asociación puede pedir para sí la protección que garantiza el art. 22 CE»* (FJ 4, segundo párrafo). Si el pronunciamiento sobre la naturaleza existencial de la inscripción se hace en este caso respecto de una modificación de estatutos de una asociación ya constituida e inscrita, qué decir entonces de la importancia vital de la inmatriculación, de la inscripción primera de una asociación que todavía no ha recibido publicidad legal.

Concebida la inscripción como el acto que completa el derecho de asociación y permite su plenitud, y como el acto que garantiza la existencia de la asociación, al hacer corresponder la realidad asociativa con la registral sujeta a publicidad, no cabe concluir otra cosa que la inscripción es el acto definitivo que faculta el ejercicio colectivo del derecho de asociación, y en cuanto tal debe ser considerada como un auténtico derecho de las asociaciones. Así parece haberlo entendido la LODA al ofrecer una regulación a medio camino entre un registro declarativo y constitutivo, y entre un registro de exclusiva publicidad y otro que genera múltiples efectos, consciente de que sin el filtro del registro las asociaciones no deberían, en un Estado de Derecho, desplegar efectivamente su actividad.

Entre las dos sentencias citadas, el Tribunal Constitucional tuvo oportunidad de insistir en esta línea, y de esta manera, respecto del Registro de Entidades Religiosas, dijo que *«la inscripción en dicho registro público es la formal expresión de un reconocimiento jurídico dispensado a los grupos o comunidades religiosas, orientado a facilitar el ejercicio colectivo de su derecho a la libertad religiosa... Pues bien, siendo ello así, la indebida denegación por la Administración responsable del Registro de la inscripción solicitada, viene a constituirse en un injustificado obstáculo que menoscaba el ejercicio, en plenitud, del derecho fundamental de libertad religiosa»* (STC 46/2001, FJ 9, primer párrafo). Y más adelante, en cuanto al Registro de Partidos Políticos, el Tribunal Constitucional citó la doctrina establecida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que *«considera que la negativa a inscribir un partido político*

*supone una injerencia notable en el derecho de asociación que sólo resulta asumible en los casos más graves y siempre que concurra una previsión legal expresa, un fin relevante que la legitime y que sea necesaria en una sociedad democrática, necesidad que debe interpretarse restrictivamente» (STC 138/2012, FJ 5).*

Todos estos pronunciamientos judiciales, en nuestra opinión, confirman el carácter esencial de la inscripción y que se reconozca como un derecho ínsito en el propio de asociación, y es que carece de todo sentido que se enfatice, con tan contundentes declaraciones, en el «derecho a la inscripción» si la inscripción misma fuera un mero acto testimonial, vano, desprovisto de cualquier efecto, y no, como verdaderamente es, el acto decisivo que permite a las asociaciones completar la libertad de asociación.

No menos claro ha sido el Tribunal Supremo. En la ya emblemática sentencia de 3 de julio de 1979, sobre la denegación de inscripción de la asociación Grande Oriente Español (Masonería Española Simbólica Regular), el alto tribunal confirmó la sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de mayo de 1979, que ordenaba su inscripción en el Registro Nacional de Asociaciones, y señaló en su tercer Considerando, relativo a la carácter secreto de la asociación, que *«no se ha acreditado el secreto de la asociación citada, cual claramente se infiere del escrito formulado en primera instancia por el ministerio Fiscal; ya que cuantas alegaciones se han efectuado al respecto carecen de fundamento, al menos entre tanto no se acredite la existencia de unos fines o medios personales o materiales distintos de los concretados en los estatutos aportados finalmente el 10 de julio de 1978, cuya realidad se tratara de ocultar deliberadamente, evitando de este modo la publicidad del registro de asociaciones, básica a los efectos del ejercicio de este derecho fundamental de los ciudadanos»*. Como vemos, el Tribunal no vincula la publicidad a otros efectos que no sean los que hacen al ejercicio mismo del derecho. Idéntico supuesto de denegación de la inscripción de la Asociación de Usuarios de Viviendas Militares se analizaba en la STS de 30 de junio de 1994, tributaria en parte de la citada STC 291/1993, que llegó a decir que *«no se estima correcto entender que el derecho de asociación consiste en exclusiva en el derecho a constituir una asociación, marginando del mismo la propia dinámica ulterior de la asociación ya constituida, de la que forma parte su inscripción registral, como medio de publicidad de existencia de la misma. En la medida en que esa publicidad concierne a la plena efectividad del derecho fundamental de asociación, y que para que pueda llevarse a efecto es precisa una actuación positiva de la Administración, es claro que la denegación de la inscripción afecta de modo inmediato a ese derecho... puede decirse que éste [derecho de asociación] comprende no sólo el derecho de los individuos a asociarse, sino el derecho de la asociación a funcionar como tal; y resulta indiscutible que en ese derecho de actuación del ente asociativo, la tendente a conseguir su inscripción tiene una especial entidad y jerarquía, de la que es exponente definitivo el mismo dato de que a esta inscripción se refiera el art. 22.3 CE» ( FJ 2).*

En la misma línea la sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de junio de 1988, después confirmada por la STS de 26 de febrero de 1989, condenó al Ministerio del Interior a la inscripción en el Registro Nacional de Asociaciones de la Asociación Shotocan Kárate-Do de España, la cual había sido denegada por entenderse que presentaba el carácter de asociación deportiva especial cuando en realidad no era más que una asociación de régimen común con

finos deportivos. Entre sus fundamentos, podemos leer que el Registro, desde su función reglada, no debe convertirse en un obstáculo impeditivo o dilatorio de la publicidad de la asociación, a menos que concurra algún motivo de ilegalidad, pues *«la consecuencia de una actuación del Registro, contraria a esos principios, es la lesión a este derecho fundamental»*.

Las asociaciones en resumen, ya sean especiales o generales, tienen derecho a que su existencia sea conocida, y a que tal conocimiento se articule a través de la publicidad oficial, previa inscripción a su solicitud de todos aquellos extremos que hagan coincidir la realidad registral con la realidad asociativa, y así poder perfeccionar el derecho de asociación. La inscripción, por tanto, como elemento consustancial a este derecho, presenta una doble cara: es un deber para las asociaciones exigido por razones de interés general y de seguridad jurídica, y es al mismo tiempo un derecho que sólo se puede denegar por la Administración de forma motivada<sup>442</sup>.

### **3.2. La responsabilidad registral de los promotores**

Ya hemos visto que además de un derecho, la inscripción es primeramente un deber, y un deber que incumbe a las asociaciones para, también de forma primaria, preservar el principio de publicidad. La LODA expresa en términos muy sencillos que los promotores *«realizarán»* las actuaciones que sean precisas a efectos de la inscripción, añadiendo que, en caso contrario, responderán de las consecuencias de la falta de inscripción (art. 10.3). Este precepto es un argumento más a favor de la obligatoriedad del Registro, no sólo porque expresamente residencia en los promotores el mandato de solicitar la inscripción sino también porque su incumplimiento se contempla con gran severidad<sup>443</sup>. Aunque la falta de inscripción no conlleva consecuencias sancionadoras en sentido estricto, no menos grave, por ejemplo, es tener que asumir responsabilidades personales, pues, como es sabido, sólo con la inscripción se produce la separación patrimonial, respondiendo a partir de entonces la asociación, que no los socios, de sus obligaciones, con todos sus bienes presentes y futuros (art. 15.1 LODA), y pudiera ocurrir que ante la negligencia de los promotores en la realización de los trámites de inscripción el resto de socios les hicieran responsables de las obligaciones contraídas después del momento de la constitución. Aunque el art. 10.4 LODA no es de fácil comprensión, del mismo parece deducirse que, en primer lugar, los promotores de las asociaciones no inscritas responderán personal y solidariamente de las deudas contraídas con terceros, sin perjuicio, en segundo lugar, de la que pudiera corresponder a la propia asociación, acaso, aunque nada dice la LODA, porque alguno de sus órganos representativos hubiera impedido o dificultado la inscripción. Sea como fuere, son los socios promotores los directos responsables de la falta de inscripción, y por ello importa definir qué debe entenderse por promotor y cuáles son las actuaciones precisas que deben realizar para culminar la inscripción y quedar exonerados de responsabilidad.

---

<sup>442</sup> Artículo 24 LODA: “El derecho de asociación incluye el derecho de inscripción en el Registro de Asociaciones competente, que sólo podrá denegarse cuando no se reúnan los requisitos establecidos en la presente Ley Orgánica”.

<sup>443</sup> No se entendería que si la inscripción fuera una simple facultad de las asociaciones, un derecho que puede o no ejercerse a voluntad, o incluso una mera carga, la ley se ocupara de regular un tan estricto régimen de responsabilidades ante su inobservancia.

### 3.2.1. Concepto de promotor

El iniciador o iniciadores de cualquier asociación es o son las personas que conciben el proyecto asociativo y se encargan de recabar las correspondientes adhesiones<sup>444</sup>. Se trata de una fase primaria en que los iniciadores igualmente pueden redactar los estatutos o bien, a partir precisamente de las nuevas incorporaciones, esperar a que todos ellos consensuen el texto estatutario. La otra situación que se puede dar es la de que los iniciadores sean tres o más personas, y sean todas ellas las que en conjunto realicen estas operaciones previas, sin perjuicio de convocar a la asamblea constitutiva a otras personas que desde el principio quieran participar en la asociación. E incluso es posible, en este último caso, que los iniciadores dejen planteado el proyecto y sean estas otras personas las que de hecho suscriban el pacto asociativo. Es más, en la misma asamblea pueden concurrir dos categorías de socios, los promotores, por ser los firmantes del acta fundacional, y los socios ordinarios, es decir, los que, además de los anteriores, asisten a tal reunión y votan los acuerdos iniciales de creación de la asociación, así como de aprobación de los estatutos y composición de la junta directiva<sup>445</sup>.

La LODA no distingue entre los posibles tipos de socios que concurren a la asamblea constitutiva pero sí se refiere a la importante figura del socio promotor o fundador, entendiendo por tal a quien se identifica y suscribe el acta fundacional. El régimen está contenido en el art. 6.1, según el cual «*el acta fundacional ha de contener: a) el nombre y apellidos de los promotores de la asociación si son personas físicas, la denominación o razón social si son personas jurídicas, y, en ambos casos, la nacionalidad y el domicilio; b) la voluntad de los promotores de constituir la asociación...; d) lugar y fecha de otorgamiento del acta, y firma de los promotores, o de sus representantes en el caso de personas jurídicas*». Lo decisivo para la Ley no es el número de personas que asistan a la asamblea inicial ni la condición estatutaria que vayan a tener sino el número de personas que, igual o superior a tres, firmen el importante documento del acta fundacional, pues sólo éstos, debidamente identificados, tendrán la consideración legal de socios promotores.

La determinación exacta de las personas promotoras, en un mínimo de tres, es fundamental para el establecimiento de las responsabilidades que procedan entre el momento del pacto asociativo y la inscripción, pero también para determinar quienes asumen el deber de instar tal inscripción, y para que el Registro sólo acepte aquella solicitud formulada, al menos, por uno de esos promotores<sup>446</sup>. Se aprecia así que aunque el pacto asociativo es un acto de libertad, que se celebra sin interferencias externas por parte de los poderes públicos,

---

<sup>444</sup> Piénsese, por ejemplo, en que es posible que una sola persona decida y diseñe una futura asociación, pero lo que no podrá realizar por sí misma es celebrar válidamente el acto constitutivo, toda vez que para ello necesitará el concurso de, al menos, dos personas más.

<sup>445</sup> Para López-Nieto tienen la consideración de socios fundadores todos los asistentes a la reunión fundacional, e incluso las personas que se adhieren al acto constitutivo en los primeros días de la vida social si así se prevé expresamente, vid. LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F., *La ordenación legal de las asociaciones*, op. cit., págs. 123 a 125.

<sup>446</sup> Para la inscripción primera de las asociaciones, el art. 42 RRNA establece: “La solicitud de inscripción de constitución de la asociación deberá presentarse, al menos, por uno de sus promotores”. Quiere esto decir que la solicitud presentada por un socio que no tiene la condición de promotor sería rechazada por el Registro sobre la base del principio de legitimación.

todos sus elementos configuradores, comenzando por las personas que se unen, tienen su reflejo directo en el registro de asociaciones.

### *3.2.2. Las actuaciones precisas para la inscripción*

El primer paso, el paso natural de cualquier asociación una vez formalizada el acta fundacional y aprobados los estatutos, no es otro que el de promover su inscripción en el registro competente<sup>447</sup>. Además de obligatoria, la importancia de la inscripción es tal que es aconsejable que el trámite se realice a la mayor celeridad<sup>448</sup>. Como en cualquier procedimiento iniciado por los interesados, se ha de completar la oportuna solicitud con los datos generales previstos en el art. 66.1 LPAC, y los específicos que determine la normativa propia de dicho procedimiento. A esta solicitud se acompañarán los documentos preceptivos igualmente exigibles, que en este ámbito, como mínimo, son el acta fundacional y los estatutos, sin perjuicio de, en su caso, abonar las tasas que correspondan. Verificada la presentación, los promotores deben atender las notificaciones que el Registro practique en trámite de subsanación de defectos y, de ser necesario, en el trámite de audiencia, e incorporar al expediente los documentos que les sean solicitados y las alegaciones que procedan. El procedimiento, a la vista de todo lo actuado, puede concluir con la efectiva inscripción de la asociación o bien con su denegación, y en este último caso cabe preguntarse si los promotores que han presentado la solicitud y observado la diligencia debida durante la tramitación del expediente han de seguir soportando la responsabilidad personal que la Ley determina para las asociaciones no inscritas. Una cosa es no formular la solicitud o, una vez presentada, desvincularse del procedimiento, y otra muy distinta que por una interpretación del encargado del Registro sobre algunos extremos de los estatutos la inscripción no llegue finalmente a realizarse. La LODA no distingue entre causas por las que una asociación puede quedar fuera del Registro, dando a entender que esta situación siempre responde a la actitud indolente de los promotores, que a su vez justificaría, entre otros motivos, la responsabilidad personal y solidaria establecida para ellos.

Algunas leyes autonómicas, desde otras consideraciones, suavizan este régimen mediante un sistema de convalidación. Antes de dictarse la LODA, la Ley Catalana de Asociaciones de 1997 establecía el cese de la responsabilidad personal y solidaria de los promotores de las asociaciones no inscritas si la solicitud de inscripción se presentaba dentro del año siguiente a la constitución de la asociación y ésta, dentro del plazo de los tres meses siguientes a la inscripción, aceptaba las responsabilidades pendientes (art. 11.2). Una disposición similar no pasó a la vigente Ley Catalana de Asociaciones de 2008. En cambio, también después de la LODA, la Ley de Asociaciones de Canarias de 2003 sí acogió aquella previsión estableciendo que la asociación responderá de la gestión realizada por los promotores si, una vez inscrita, así lo aprueba la asamblea dentro de los tres meses siguientes a la inscripción (art. 11.2). La Ley Vasca de Asociaciones de 2007 recoge un régimen aún más generoso para los promotores, a quienes exceptúa de responsabilidad en dos supuestos: a)

---

<sup>447</sup> Ya hemos visto que para el TC la solicitud de inscripción es una “actuación asociativa cualificada” (STC 219/2001, FJ 4, segundo párrafo).

<sup>448</sup> Ni en la LODA ni en las leyes de asociaciones de las Comunidades Autónomas, aprobadas antes o después de 2002, se establece un plazo concreto, contado a partir del acta fundacional, para que los promotores soliciten inscribir la asociación.

cuando se trate de las actuaciones precisas para la constitución e inscripción o de actos de inicio de actividades previstos en el acta de constitución o en los estatutos para la fase anterior a la inscripción; y b) cuando se solicite la inscripción en el mes siguiente a la constitución y la asamblea general, en el plazo de seis meses posterior a la inscripción, acepte las obligaciones contraídas (art. 13.3). En términos similares se pronuncia la Ley Valenciana de Asociaciones de 2008 (artículos 20 y 21). Pero ninguna de estas leyes contempla el supuesto de la no inscripción por causa no imputable a los promotores.

Se ha dicho que la incomunicación de patrimonios es un incentivo que favorece la creación de asociaciones<sup>449</sup>, pero en tal afirmación se ha obviado el dato decisivo de que la misma se vincula a la inscripción. A nuestro juicio, tal y como está contemplada la separación patrimonial en la LODA, que, como decimos, se hace depender del Registro, lejos de constituir un estímulo más bien disuade a muchas personas de emprender cualquier proyecto asociativo, precisamente porque no tienen garantizada la inscripción registral y con ella el decaimiento de la responsabilidad personal y solidaria de los promotores.

Es por ello que la LODA necesitaría una reforma en este punto. El esquema actual, una suerte de solución intermedia, no aporta nada pues, por un lado, frena el propósito de las personas de unirse para cumplir un fin, y por otro, de haberse creado la asociación, la norma tampoco le asegura la inscripción, que puede ser rechazada por el incumplimiento de los numerosos requisitos exigidos para ello, algunos de los cuales caen dentro del complejo mundo de los conceptos jurídicos indeterminados. La solución puede pasar por configurar un registro declarativo puro, de manera que con el mero pacto asociativo se produzca simultáneamente la adquisición de la personalidad jurídica y la incomunicación de patrimonios, no siendo aquél más que un vehículo de publicidad, o por configurar un registro constitutivo con todas sus consecuencias, entre ellas la adquisición de la personalidad jurídica a partir de la inscripción, o bien mantener el sistema actual pero introduciendo las modulaciones que procedan para cuando, observada por los promotores la diligencia exigible en orden a obtener la inscripción, el Registro la rechaza de forma motivada y aquéllos, al menos, acreditan haber recurrido la decisión en vía administrativa y haber recibido un resolución desestimatoria. A partir de este momento la LODA debería matizar la responsabilidad de los integrantes de la asociación que ha quedado en situación extrarregistral, y que no puede ser la misma que para quienes con intención o negligencia no han realizado las actuaciones necesarias para alcanzar la inscripción registral.

---

<sup>449</sup> Es lo que se ha llamado “efecto zanahoria”, que pretende “forzar” a la asociación a la inscripción registral, vid. CASTELLS ARTECHE, J.M., op. cit. pág. 8. Con más detalle, De Salas Murillo, citando a Paz-Ares, señala que una de las diferencias entre las estructuras personalistas y corporativas en el orden patrimonial es que mientras los socios de una sociedad personalista tienen responsabilidad personal ilimitada por las deudas sociales (sociedades civiles, o mercantiles colectiva y comanditaria), en las corporativas (asociaciones, sociedades anónimas o sociedades de responsabilidad limitada) existe una incomunicación de patrimonios, añadiendo la autora que “el carácter de despersonalización propio de estas estructuras exige esta limitación de responsabilidad económica al patrimonio de la entidad. En el caso de las asociaciones, podemos añadir, se presenta como un estímulo para el movimiento asociativo: es claro que si la responsabilidad pudiera traspasarse al patrimonio de los asociados por regla general, esto supondría un desánimo importante para el impulso asociativo individual”, cfr. SALAS MURILLO, S. de, *Acerca de la responsabilidad de las asociaciones inscritas y de las personas que actúan en su nombre*, La Ley, núm. 3, 2004, pág. 2. Al margen de esta indicación, en este trabajo se realiza un detallado estudio del entramado de responsabilidades que diseña la LODA que, por caer dentro del orden interno de las asociaciones, no trasciende ni es de interés al registro de asociaciones.



Nosotros nos inclinamos por el establecimiento de un registro de asociaciones constitutivo. Esta posibilidad es perfectamente constitucional<sup>450</sup> y, además, redundante en un claro beneficio para las asociaciones. Resulta sorprendente que la ley considere a las asociaciones personas jurídicas menos plenas o personas jurídicas plenas según para qué efectos, y que éstos siempre lo sean en perjuicio de las asociaciones. Así, por ejemplo, la LODA reconoce a las asociaciones una personalidad jurídica menos plena, que sólo se completa o alcanza su plenitud con la inscripción, que es el acto decisivo de la separación patrimonial, con el efecto de tener que soportar hasta entonces la responsabilidad personal de sus integrantes, mientras que para la LPAC las asociaciones son personas jurídicas desde su constitución misma, con el efecto de tener que soportar desde ese mismo momento el deber de relacionarse electrónicamente con la Administración, en lugar de poder elegir, como otros sujetos, el canal presencial o electrónico para ello. El registro constitutivo de asociaciones podría solucionar estos y otros problemas a los que se enfrentan las asociaciones, pues no tiene sentido que por la indefinición del modelo actual las entidades más débiles de la sociedad civil organizada estén peor tratadas que las entidades más fuertes. Si seguimos con el ejemplo observaremos que, por virtud de las dos leyes referidas, las asociaciones no alcanzan el beneficio de la incomunicación patrimonial hasta la inscripción, y para ello deberán tramitar la solicitud ante el Registro de forma electrónica. Cuando tal inscripción no está asegurada, ¿tiene sentido que las asociaciones tengan que sufrir tan extremos efectos? ¿Qué estímulo al movimiento asociativo es éste? Ya hemos comentado la severidad de la responsabilidad personal y solidaria de los promotores de las asociaciones no registradas, y a continuación pasamos a exponer la nueva barrera que se les ha colocado delante en orden a obtener la inscripción registral liberadora<sup>451</sup>.

### **3.3. El deber de las asociaciones de relacionarse electrónicamente con la Administración**

Con los precedentes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que avanzó el uso de técnicas informáticas, electrónicas y telemáticas, y, sobre todo, de la Ley 11/2007, de 22 de junio, que dio un gran impulso a la administración electrónica, la vigente LPAC asienta el concepto de la administración digital como la forma normal de actuación en las Administraciones Públicas<sup>452</sup>.

---

<sup>450</sup> Esta posibilidad está avalada por la STC 173/1998, al declarar, en relación con los efectos de la inscripción, que “desde la perspectiva constitucional, el legislador goza de un amplio margen de libertad para determinar la naturaleza de estos efectos: constitutiva, de publicidad o de otra índole” (FJ 14), después confirmada por la STC 48/2003 al decir que “el legislador es libre de asociar o no el nacimiento de la personalidad jurídica a la inscripción en el registro sin que del art. 22.3 derive ningún impedimento para ello” (FJ 20).

<sup>451</sup> La temprana adquisición de la personalidad jurídica por parte de las asociaciones sin el principal beneficio que conlleva este atributo pero con todas las cargas inherentes a las personas jurídicas, es a nuestro juicio un castigo excesivo e impropio en una sociedad que realmente pretenda facilitar la creación de entidades asociativas y, a través de las mismas, promover la participación y el pluralismo, de lo que deducimos que el esquema de personalidad jurídica que diseña la LODA es una suntuosidad que no se pueden permitir la mayoría de las asociaciones. La alternativa podría ser la de un registro de asociaciones constitutivo.

<sup>452</sup> Exposición de Motivos LPAC: “Si bien la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya fue consciente del impacto de las nuevas tecnologías en las relaciones administrativas, fue la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, la que les dio carta de naturaleza legal, al establecer el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, así como la obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas necesarios para que ese derecho pudiera ejercerse. Sin embargo, en el entorno actual, la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones”.

Se ha hablado mucho sobre el impacto de las novedades de la LPAC en ese campo, o lo que es lo mismo, sobre los principales destinatarios de los nuevos requerimientos, que parecen ser los ciudadanos y las empresas. Si vemos la memoria de impacto de análisis normativo y la propia exposición de motivos de la Ley, comprobaremos cómo el binomio «ciudadanos y empresas» se emplea de forma reiterada. La traslación de esta idea a la parte dispositiva se realiza en el artículo 14, cuyo apartado 1 se dedica a las personas físicas, es decir, a los ciudadanos, mientras que el apartado 2 no se constriñe a las empresas sino que alcanza al más amplio concepto de personas jurídicas. Para las personas físicas la Ley establece el derecho a elegir, en todo momento, si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos, mientras que para las personas jurídicas recoge la obligación de relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo. A partir de aquí, como decimos, se han analizado los sujetos afectados por el giro de cultura administrativa que supone la LPAC, insistiéndose en que tales destinatarios son los ciudadanos y las empresas. Pero, ¿es esto realmente así? Creemos que no. Para los ciudadanos, en tanto que interesados en su condición de personas físicas, la Ley no les obliga a ningún cambio toda vez que para ellos la relación electrónica con la Administración es un derecho, que no una obligación, por lo que pueden seguir manteniendo esta relación mediante comparecencia en las dependencias físicas y presentando sus documentos en formato papel. Para las empresas, por su parte, es difícil pensar que la Ley les haya supuesto un esfuerzo adicional, sobre todo si pensamos que desde mucho antes de 2015 las sociedades mercantiles, las cooperativas o las mutualidades ya venían realizando trámites electrónicos, al menos con la Hacienda Pública y la Seguridad Social. No parece tampoco que vaya a alterar los métodos de actuación y posibilidades de otras entidades más estructuradas como los colegios profesionales, o como las fundaciones que parten con un patrimonio inicial de 30.000 euros. Ni tan siquiera otros entes de base asociativa creemos que puedan verse trastocados por tener que relacionarse electrónicamente con la Administración, como son, por ejemplo, los sindicatos, partidos políticos, asociaciones empresariales o federaciones deportivas, por entender que, por su mayor complejidad frente a las asociaciones comunes, presentan capacidad suficiente a estos efectos<sup>453</sup>. Si, en consecuencia, los profundos cambios que pretende introducir la LPAC no afectan directamente a las personas físicas y tampoco a la mayoría de las personas jurídicas, a las primeras porque no se les impone obligación alguna y las segundas porque disponen de capacidad técnica y económica para enfrentarse al reto de la administración digital, ¿a quiénes afectan realmente? En efecto, a las asociaciones de régimen general. Cuando se habla, entonces, del impacto de la LPAC se deberían realizar estudios monográficos sobre lo que está suponiendo su contenido para el movimiento asociativo, pero nada se encontrará al respecto en la literatura que ya ha generado tan importante norma. Hay que tener en cuenta que, frente al resto de personas jurídicas, empezando por las empresas, las asociaciones comunes son las entidades más débiles, al menos en origen, de la sociedad civil, pues no sólo buena parte de ellas nacen sin recursos sino que incluso en la base de muchas de ellas se encuentran colectivos afectados por la brecha digital, y sin embargo son

---

<sup>453</sup> Podríamos incluir en este grupo a un buen número de “entidades sin personalidad jurídica”, también obligadas por el art. 14.2.b) LPAC, como, por ejemplo, las comunidades de propietarios, no pocas gestionadas por administradores de fincas.

precisamente las asociaciones de régimen general las más directamente concernidas por los nuevos requisitos de la administración electrónica<sup>454</sup>.

La situación se agrava al comprobar que las asociaciones no sólo ya no pueden comparecer en una dependencia administrativa para presentar documentación en papel, siendo compelidas a utilizar exclusivamente el registro electrónico de la Administración a la que se dirija, sino que si en su lógico desconcierto solicitaran información sobre el uso de tal registro electrónico, el funcionario rechazaría ofrecer información alguna en directa aplicación de lo establecido en el art. 12.2 LPAC<sup>455</sup>, indicándoles, a lo sumo, que hasta que no verifiquen la presentación electrónica no se entenderá iniciado el procedimiento, que es lo que establece el art. 68.4 en claro beneficio para la Administración<sup>456</sup>.

Es difícil entender el trato dado por el legislador a las asociaciones, y difícil porque no se puede encontrar explicación válida en un eventual desconocimiento de lo que suponía extender las obligaciones de la administración digital a todas las personas jurídicas, y también inexplicable desde el momento en que la propia Ley prevé una aplicación escalonada a determinados colectivos de personas, que se irán incorporando a la plenitud de obligaciones cuando el Gobierno compruebe que ya disponen de capacidad suficiente para asumirlas<sup>457</sup>. Por

---

<sup>454</sup> El Consejo Económico y Social ha puesto de manifiesto, respecto de la sociedad en general, que “en cuanto a la digitalización, se detectan avances en infraestructuras y despliegue de fibra y en el desarrollo digital de la Administración pública, pero resulta preocupante el menor uso avanzado de Internet, respecto a la media de los socios comunitarios –tanto por parte del tejido empresarial, especialmente por parte de las empresas de menor dimensión, como de la población española-, que de algún modo configura la existencia de una brecha en el uso de las tecnologías digitales, lo que exigirá el establecimiento de medidas para evitar que amplifique las desigualdades existentes en el conjunto de la sociedad”, cfr. *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2017. Resumen Ejecutivo*, Consejo Económico y Social, 2018, pág. 11. Si esta situación se observa respecto de las empresas, aunque sean pymes, qué decir de las asociaciones, en particular, de las asociaciones menores. Un año después la situación general seguía presentando retrasos en cuanto a capital humano y usos de Internet, y así, en cuanto a lo primero “se observa que, a pesar de que cada vez más españoles utilizan Internet, los niveles de competencias digitales básicas y avanzadas se encuentran por debajo de la media de sus principales socios comunitarios”, y sobre lo segundo “resulta asimismo preocupante que en la dimensión relativa al uso de Internet, la población española todavía se encuentra lejos de la media comunitaria, incluso en lo referido a los usos básicos. De hecho, la brecha digital, entendida como diferencias en el acceso material a Internet, está perdiendo importancia frente a la brecha que surge del distinto uso de las tecnologías digitales. Cuando esas diferencias de uso proceden de aspectos como la edad, el nivel de educación o el lugar de residencia, pueden dar lugar a situaciones de exclusión social”, cfr. *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2018*, Consejo Económico y Social, 2019, pág. 151.

<sup>455</sup> Art. 12.2: “Las Administraciones Públicas asistirán en el uso de medios electrónicos a los interesados no incluidos en los apartados 2 y 3 del artículo 14 que así lo soliciten, especialmente en lo referente a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del registro electrónico general y obtención de copias auténticas”.

<sup>456</sup> Art. 68.4: “Si alguno de los sujetos a que hace referencia el artículo 14.2 y 14.3 presenta su solicitud presencialmente, las Administraciones Públicas requerirán al interesado para que la subsane a través de su presentación electrónica. A estos efectos, se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación”. Este precepto plantea una excepción a la regla pues cuando los interesados, en general, subsanan los defectos de la solicitud, la subsanación retrotrae sus efectos a la fecha de la presentación de la solicitud defectuosa, y sin embargo para los sujetos obligados a la relación electrónica la fecha de presentación será siempre la de la presentación electrónica y no la que eventualmente hayan realizado de forma presencial. Ni tan siquiera cabría hablar de “subsanación” por cuanto que ésta rige para el supuesto de existencia previa de dicha solicitud y no para cuando la ley no la tiene por presentada, que es lo que contempla el artículo comentado. La severidad de esta disposición se hace patente cuando la solicitud hubiera de presentarse en un plazo determinado (subvenciones, recursos, etc.) y se realizara de forma extemporánea, con la consiguiente pérdida de derechos, vid. AGUILERA GÓMEZ, E., *Comentarios al artículo 68.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre*, en «Régimen Jurídico del Sector Público y del Procedimiento Administrativo Común» (dir. M.A. Recuerda Girela), Aranzadi, Cizur Menor, 2016, págs. 522 a 525.

<sup>457</sup> Art. 14.3: “Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por

eso, en lugar de haber equiparado a asociaciones y sociedades mercantiles, como si se trataran de una misma realidad, hubiera sido más razonable asimilar a las asociaciones al régimen de las personas físicas, sin perjuicio de que en el futuro se estableciera la obligación para ellas, de forma progresiva en función del tipo de entidad, comenzando, por ejemplo, por las asociaciones profesionales.

La obsesiva identificación de las «empresas» como uno de los dos grandes destinatarios de la norma, junto con los «ciudadanos» individualmente considerados, parece haber llevado a la impropia asimilación entre persona jurídica y empresa, como si toda persona jurídica fuera sociedad mercantil, o como si toda persona jurídica, por el solo hecho de serlo, dispusiera de la capacidad y disponibilidad necesarias para la relación administrativa electrónica. Tal es así que hasta la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), concebida como la norma paralela a la LPAC, que regula *ad intra* las relaciones entre las Administraciones Públicas, no puede evitar reiterar en su exposición de motivos que la Administración, lejos de constituir un obstáculo para «ciudadanos y empresas», debe facilitar el desenvolvimiento de la iniciativa personal y empresarial. Alguien debería haber tenido en cuenta que en el germen de la mayoría de las asociaciones no está ni la iniciativa personal ni empresarial sino la iniciativa colectiva y social, motivo por el cual la LPAC ha resultado ser tan desafecta a las asociaciones.

Llamamos la atención sobre esta realidad por cuanto la misma se plasma con toda su crudeza sobre el primero de los trámites administrativos a los que se enfrenta una asociación, al trámite ordinario que no es otro, y nada menos, que solicitar su inscripción en un registro público, a través necesariamente de una sede electrónica, desde un equipo del que posiblemente carezca, y en muchos casos sin los más elementales conocimientos de informática, privándole del acceso al registro de asociaciones por falta de medios. De esta manera, al imponerse la vía obligatoria del registro electrónico, sin alternativa alguna, lo que se produce es una priorización del medio a través del cual se ejerce un derecho por encima del ejercicio mismo de tal derecho, con el efecto, en nuestro ámbito, de expulsar del Registro a las asociaciones más precarias, desde luego a aquellas promovidas por personas que por determinadas circunstancias de edad, condición social, lugar de residencia, puesto de trabajo u otras se encuentran al margen de la sociedad de la información.

El artículo 14.2 LPAC, aunque no ha merecido estudios más detallados desde la perspectiva asociativa, sí ha sido objeto de importantes críticas, todas ellas alineadas en un cierto exceso del legislador<sup>458</sup>. Así, se ha dicho que el artículo 14.2, en cuanto afecta a las

---

razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios”.

<sup>458</sup> Cuando todavía la LPAC se encontraba en fase de anteproyecto de ley, Santamaría opinó que la implantación de la administración electrónica llegaría de forma paulatina, al igual que en la empresa privada, por sus pasos naturales y sin imposiciones de tipo alguno. Por eso, al comentar el art. 14.2 señaló que se trataba de un precepto “que parece desconocer la realidad social española, en lo que se refiere al uso de medios informáticos en el trabajo y, sobre todo, de acceso a internet. Las entidades con o sin personalidad jurídica son mucho más que las sociedades del Ibex; son, también, cientos de miles de pequeñas sociedades familiares o comunidades de bienes tras las que no hay más que personas físicas carentes de organización alguna, cuyo grado de informatización no va mucho más allá que el manejo del Word o, en algún caso, de algunas hojas Excel muy sencillas... Y no se trata solo de las personas, sino de la red de comunicaciones: quienes nos comunicamos con las Administraciones a través de internet experimentamos diariamente la desesperación de las redes wi-fi que no se detectan, o de las páginas web de las Administraciones que

personas jurídicas en general, supone una ampliación muy significativa «*pues extiende la obligatoriedad a todo tipo de asociaciones, fundaciones, sociedades de capital, cooperativas y cualquier tipo de entidad a la que el ordenamiento jurídico atribuya personalidad jurídica diferenciada. Igualmente, no se incluye ningún tipo de condicionante adicional en las mismas para su inclusión, ni por razón del tipo de actividad que lleven a cabo, ni por razón de su volumen de medios personales o cualquier otro tipo de magnitud. Esta previsión sería criticable, en la medida de que pueden existir personas jurídicas en situación de fractura o brecha digital, es decir, con problemas de accesibilidad a los medios electrónicos y que, como consecuencia de dicha obligación, se ven privados en la práctica del derecho de acceso al procedimiento*»<sup>459</sup>.

---

se cuelgan con sospechosa frecuencia, o que conducen al usuario por links o vericuetos incomprensibles, modificados con frecuencia, o repletos de instrucciones solo comprensibles para su experto diseñador. Lo que quiero decir, sencillamente, es que la comunicación normal y generalizada de los ciudadanos con las Administraciones españolas, en la forma en que el PLPAC diseña, es un objetivo que se conseguirá naturalmente en unos cuantos años, pero que es irreal e intolerable imponer de modo abstracto a la altura del tiempo que vivimos”, cfr. SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Los Proyectos de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público: Una Primera Evaluación*, Documentación Administrativa nº 2, enero-diciembre 2015. Una vez aprobadas las LPAC y LRJSP se insistió en la brusquedad de la reforma al afirmarse que la “magna inyección de normativa electrónica en la Ley Común produce un impacto sobre ella realmente telúrico; es como una lluvia de meteoritos que la dejara toda ella agujereada”, cfr. LÓPEZ MENDUO, F., *Algunos aspectos clave de la reforma del procedimiento administrativo común y del régimen jurídico del sector público*, Revista Española de la Función Consultiva, Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, núm. 26, 2016, pág. 22.

<sup>459</sup> Cfr. URIOS APARISI, X., *Comentarios al artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre*, en «Régimen Jurídico del Sector Público y del Procedimiento Administrativo Común» (dir. M. A. Recuerda Girela), Aranzadi, Cizur Menor, 2016, pág. 166. En el mismo sentido, que “el legislador abandona la concepción de la relación del ciudadano con la Administración por medios electrónicos como un derecho de este, para configurarla como una técnica general de organización... Sin embargo, las consecuencias de la decisión no son menores, puesto que a lo largo del procedimiento la utilización de medios electrónicos se convierte en la vía preferente y en muchas ocasiones obligatoria de comunicación con la Administración. Y ello puede generar algunas disfunciones con aquellos administrados con menor acceso o capacidad de uso de los medios electrónicos, a los que se convierte, cuando menos, en elementos marginales del sistema o directamente se les expulsa, ampliando las consecuencias de la llamada brecha digital”, cfr. PASCUA MATEO, F., *La administración electrónica en las nuevas leyes de régimen jurídico y de procedimiento*, Revista Asamblea, núm. 34, Asamblea de Madrid, pág. 201; “las escasas novedades introducidas en la LPAC respecto del reconocimiento de los derechos de las personas y de los interesados en sus relaciones con las Administraciones Públicas por medios electrónicos, lejos de mejorar la actual regulación, suponen en parte un retroceso respecto de la situación creada por la LAE: se limita el alcance del derecho general de los ciudadanos a relacionarse con la Administración por medios electrónicos y se suprimen algunos derechos con contenido; además, la ampliación de la obligación de relacionarse por medios electrónicos a todas las personas jurídicas –el hecho de serlo no garantiza la disponibilidad de medios–, y la exclusión de todos los colectivos obligados de la titularidad del derecho de asistencia en el uso de los mismos ha de ser valorada negativamente”, cfr. MARTÍN DELGADO, I., *Una panorámica general del impacto de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común en las relaciones de los ciudadanos con la Administración Pública*, en «La reforma de la Administración electrónica: una oportunidad para la renovación desde el Derecho» (dir. I. Martín Delgado), INAP, 2017, págs. 172 y 173; “la nueva normativa presenta elementos sustanciales que dificultarán su implantación completa tanto en el ámbito objetivo como en el sustantivo. Quizás adolece de algunos de los mismos defectos que tenía la Ley 11/2007, un exceso de ambición y voluntarismo de los organismos, en un contexto de severas restricciones presupuestarias. Entre los múltiples condicionantes para el éxito de despliegue de las normas, destacaría tres (...): el colectivo de obligados, en especial los que no estaban obligados hasta este momento, con mayores dificultades, que precisarán de información y asistencia. La posibilidad de relacionarse ante las administraciones a través de profesionales intermediarios o gestores debería ser una opción no condicionada por las dificultades de la relación electrónica o por carecer de equipamiento o habilidades”, cfr. PABLO MARTÍN, F. de, *La normativa sobre administración electrónica como herramienta para la mejora de las Administraciones Públicas*, en «La reforma de la Administración electrónica: una oportunidad para la renovación desde el Derecho» (dir. I. Martín Delgado), INAP, 2017, pág. 65; “no faltan motivos a Gamero cuando discrepa ‘radicalmente’ de este precepto y afirma ‘el plano de irrealidad en el que se han movido los redactores de la ley’. A mi juicio, la política legislativa es clara, se si me permite, agárrate como puedas, que los administrados se las apañen, como posiblemente harán a costa del crecimiento del sector de profesionales especializados en relacionarse con las administraciones públicas. No hay que excluir una posible inconstitucionalidad si la aplicación de la ley en casos concretos genera una discriminación o una indefensión. Así puede suceder respecto de decenas o cientos de miles de casos, como las comunidades de propietarios que no cuentan con un administrador que se relacione electrónicamente, o las aproximadamente cien mil asociaciones que hay en España”, cfr. COTINO HUESO, L., *La obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración y*

En realidad, estas consideraciones son perfecta y casi exclusivamente aplicables, frente a otros sujetos, a las asociaciones, que en su mayoría surgen con apenas medios de cualquier clase, más allá de la voluntad de los socios de emprender, con su mero trabajo personal, una incipiente actividad, y para las cuales la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración es completamente nueva, sin plazo alguno transitorio de adaptación, y sin derecho a recibir información y asistencia por parte de aquélla. Aunque el panorama asociativo es un universo ciertamente complejo, donde podemos encontrar asociaciones con un significativo volumen de recursos económicos, personales y materiales, reiteramos que la inmensa mayoría aparece sin medios materiales propios y con patrimonio cero, y, en su caso, con una mínima aportación económica de los socios (cuota), y en las que éstos pueden presentar cualquier condición personal o social. Sin embargo, desde su mismo nacimiento, el art. 14.2 LPAC las coloca en la situación de o bien incorporar un promotor con conocimientos y habilidades para entablar la relación electrónica con la Administración, lo que supone una indebida restricción a la libertad de elegir la composición de los socios promotores, o bien en la de tener que externalizar dicha relación en gestores o intermediarios<sup>460</sup>, lo que supone un coste económico añadido e, igualmente, un obstáculo para el emprendimiento asociativo.

De todo lo anterior resulta un efecto disuasorio evidente, tanto para la creación misma de asociaciones como para su supervivencia, tan vinculada al Registro. Lo primero, en particular, respecto de personas integrantes de determinados colectivos (personas mayores<sup>461</sup>, inmigrantes<sup>462</sup>, personas en zona rurales, personas con bajo nivel educativo, etc.), que ante estas dificultades ni tan siquiera llegan a formar una asociación, organizándose acaso como grupo informal. Y lo segundo respecto de las asociaciones ya constituidas, cuyo esfuerzo personal y/o económico en los trámites electrónicos puede resultar completamente inútil si el registro de asociaciones deniega la inscripción.

Para entender mejor estas consideraciones veamos las obligaciones que corresponden a los promotores a la hora de promover la inmatriculación de la asociación (persona jurídica). Básicamente, estas obligaciones son dos: a) presentar la solicitud de inscripción a través del

---

*sus escasas garantías*, Revista de Internet, Derecho y Política, Universitat Oberta de Catalunya, núm. 26, febrero de 2018, pág. 9.

<sup>460</sup> En un encuentro entre el periódico ABC y el Consejo General de Colegios de Gestores Administrativos de España, celebrado en junio de 2018, el Consejo General puso de manifiesto que “la digitalización de la administración podría ser el impulso definitivo para acabar con el estigma del vuelva usted mañana. Pero entre posibilidad y realidad hay una gran brecha. Existe la falsa creencia de que con la tramitación electrónica vas a prescindir del intermediario. Pero a medida que se despliega la administración electrónica aumenta un 10% la tramitación por intermediario, porque la burocracia digital es aún más complicada que la de papel. Al final se necesita el conocimiento profundo del asunto”, cfr. ABC-Empresa, de 1 de julio de 2018, pág. 12.

<sup>461</sup> Según datos del INE sólo un tercio de las personas mayores de 65 años utiliza un ordenador o accede a Internet, y es que “diversos estudios demuestran la dificultad para integrar a las personas mayores para la utilización activa, ventajosa y productiva de las nuevas tecnologías. En este sentido, la necesidad de evitar la denominada brecha digital entre las personas mayores sin capacidades y habilidades para el uso eficiente de las TIC se hace imprescindible”, cfr. ABAD, L., *Mayores y Ciudadanía Digital*, en «Sociedad Digital y Derecho» (dirs. T. de la Quadra-Salcedo y J.L. Piñar Mañas), BOE, 2018, págs. 442 y 447. Pero mientras se alcanza un nivel óptimo, la tan proclamada participación activa de los mayores no está favorecida cuando éstos la pretenden canalizar a través de las asociaciones.

<sup>462</sup> En el momento actual de cambios demográficos, donde las dinámicas migratorias se producen bajo la precariedad, es normal que las iniciativas asociativas de los extranjeros encuentren enormes dificultades, más ahora con los nuevos requisitos de naturaleza electrónica, condenándolos, por la imposibilidad de configurar grupos organizados, a una mayor invisibilidad y marginación.

registro electrónico<sup>463</sup>; y b) una vez iniciado el procedimiento, recibir las notificaciones por medios electrónicos.

Por lo que respecta a la primera obligación, hasta 2015 el promotor-representante de la asociación podía presentar la solicitud en formato papel en cualquiera de los registros establecidos por la ley para la recepción de documentos, y en ese mismo momento el funcionario le sellaba una copia a modo de constancia y recibo para el interesado. El proceso no exigía más que el desplazamiento a la correspondiente dependencia administrativa u oficina de Correos. Después de la LPAC esta posibilidad ha quedado anulada y el promotor de la asociación únicamente podrá presentar la solicitud de inscripción a través de la sede electrónica correspondiente. Pero antes de interactuar con la sede, el promotor debe disponer de un equipo adecuado para ello y de certificado digital válido, y, además, conocer y entender los requisitos de naturaleza técnica, en cuanto a navegador y firma electrónica, establecidos al efecto por la propia sede.

A tales requerimientos, que ya suponen un primer obstáculo, se añade la circunstancia de que para la práctica de la inscripción no basta con la presentación de la solicitud sino que a la misma habrá de adjuntarse documentación complementaria, como mínimo acta constitutiva y estatutos, sin perjuicio de toda aquella que deba completar tales escritos fundacionales. De nuevo el promotor debe atender a los requisitos técnicos anunciados en la sede electrónica en cuanto a formato (*pdf, txt, html, doc, ppt, xls, etc.*), volumen de la documentación en MB o su comprensión *zip*, ausencia de *macros* y denominación de los ficheros, e incluso número total de documentos que se permiten adjuntar a la solicitud.

Es decir, los impedimentos de la presentación pueden aumentar cuando se trata de anexar documentación a la solicitud pues no siempre queda garantizada la lectura de los documentos en función del formato, o se admite cualquier capacidad o número de documentos, que además deben estar nombrados en la forma correcta. Prescindiendo de otras consideraciones, se llama la atención sobre que los estatutos de las asociaciones deben tener el contenido mínimo que exige la LODA, de extensión ya de por sí variable, pero que, además, pueden añadir todos aquellos contenidos que los promotores consideren convenientes, lo que hace difícil estimar el volumen de los mismos, que, a su vez, pueden contener imágenes identificativas como logotipos u otros signos, dando lugar a un documento único que podría ser no accesible para la sede electrónica. Pero es que, como queda indicado, el acta y los estatutos se suelen completar con otros documentos, como por ejemplo las autorizaciones de uso de denominación o domicilio, o de los menores de edad promotores, o los certificados de los órganos representativos de las personas jurídicas promotoras designando al representante que debe comparecer en su nombre en el acto constitutivo de la asociación, generándose con todo ello un número de documentos que puede ser superior al admitido.

---

<sup>463</sup> No hay que confundir el registro electrónico general de entrada de documentos de cada Administración con el registro de asociaciones, que es un órgano o unidad más de la estructura del departamento competente para la inscripción, sin posibilidad alguna para la recepción directa de las solicitudes y escritos de los interesados.

Si a pesar de la diligencia del promotor en realizar estas operaciones el sistema rechaza la presentación, la opción para él es ninguna. La posibilidad general de que las oficinas de asistencia en materia de registros digitalicen los documentos en papel presentados por los interesados para generar una copia auténtica, con la consiguiente devolución en el acto de tales documentos<sup>464</sup>, no alcanza a las asociaciones por ser personas jurídicas. O el promotor consigue la presentación electrónica, o la solicitud de inscripción nunca llegará desde el registro electrónico a la unidad destinataria e instructora del procedimiento que es el registro de asociaciones. Y si sucede lo segundo, los promotores de la asociación extrarregistral se enfrentan a la alternativa de ejercer la actividad social bajo su responsabilidad personal o bien renunciar a realizarla para no arriesgar su patrimonio, en cuyo caso se frustraría en origen el proyecto asociativo, derivándose de esto la disolución de hecho de la entidad.

Si, en cambio, la presentación electrónica resulta satisfactoria, la solicitud de inscripción tiene entrada en el registro de asociaciones y se pone en marcha el correspondiente procedimiento. En el curso de éste el instructor puede practicar el trámite de subsanación de defectos y, de ser necesario, el posterior trámite de audiencia, trámites que ya no notifica a los interesados porque la LPAC ha invertido el modelo. Hasta esta norma ya se ha dicho que el promotor-representante de la asociación realizaba una presentación presencial de la documentación en papel y se retiraba con su copia sellada en la confianza de que si aquella documentación era incorrecta o incompleta la Administración le comunicaría las correspondientes deficiencias, mediante notificación personal y directa, en el domicilio indicado al efecto, en dos días distintos y en horas diferentes de ser necesario, y no pudiéndose practicar, dejando un aviso, para finalmente, de no tener efecto nada de lo anterior, realizar la notificación mediante publicación. Sobre la Administración recaía la iniciativa y carga de practicar la notificación y sobre el interesado la mínima diligencia para recibirla. Después de 2015 la Administración elude estas operaciones y es el promotor de la asociación solicitante de la inscripción quien debe buscar activamente la notificación. Es la segunda obligación a la que nos referíamos, es decir, la de atender de forma electrónica las notificaciones de la Administración, que se limita ahora a ponerlas a disposición en la sede electrónica o en la dirección electrónica habilitada para que sea el promotor el que acceda a las mismas. De no hacerlo en el limitado plazo de diez días, la notificación se entenderá rechazada<sup>465</sup> y el procedimiento de inscripción terminará por desistimiento del interesado. De esta manera, la asociación igualmente habrá quedado en situación extrarregistral y los promotores tendrán que decidir si prosiguen o no con la asociación ya constituida.

Tampoco se ha librado este nuevo sistema de notificaciones de la crítica doctrinal: *«la misma visión limitativa se manifiesta también en las notificaciones electrónicas, que de acuerdo con la LPAC deben producirse o en sede electrónica o en la dirección electrónica habilitada única, que por cierto simplemente no se define en lugar alguno, algo bastante grave*

---

<sup>464</sup> Art. 16.5 LPAC: “Los documentos presentados de manera presencial ante las Administraciones Públicas, deberán ser digitalizados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 27 y demás normativa aplicable, por la oficina de asistencia en materia de registros en la que hayan sido presentados para su incorporación al expediente administrativo electrónico, devolviéndose los originales al interesado”.

<sup>465</sup> Art. 43.2 LPAC: “Las notificaciones por medios electrónicos se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido. Cuando la notificación por medios electrónicos sea de carácter obligatorio..., se entenderá rechazada cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido”.



desde la perspectiva de los derechos de los destinatarios de las notificaciones, cuando los mismos sean sujetos obligados a recibirlas exclusivamente por vía electrónica, en los términos del artículo 14, epígrafes 2 y 3. Se trata de un régimen que, en este caso, precisamente, es diferente al procedimiento de la notificación en soporte papel, remitida por conducto postal, dado que invierte el modelo: en efecto, mientras la notificación postal se remite al ciudadano, en la notificación electrónica es el ciudadano quien se desplaza hacia la Administración, y más en concreto, siguiendo la lógica del modelo anteriormente comentado, hasta su sede electrónica o dirección electrónica habilitada, para acceder a la notificación y poder conocer el acto administrativo que le afecta; esto es, se ha procedido a la actividad de comunicación que realizaba la Administración por la puesta a disposición de la notificación en el espacio virtual titularidad de la propia Administración, puesta a disposición de la que, por cierto, puede que no se entere jamás el destinatario de la notificación»<sup>466</sup>. El propio Consejo de Estado ha dicho que con el nuevo régimen de comunicaciones de la LPAC los interesados, si no quieren ver rechazadas las notificaciones que se le practiquen, «se ven abocados a acceder a sus direcciones electrónicas al menos cada diez días»<sup>467</sup>. Incluso se ha criticado que «la práctica habitual de muchas AAPP es retirar la notificación una vez superado el plazo de diez días, con lo que el ciudadano no sólo no ha llegado a saber que se ha intentado una notificación infructuosa, sino que tampoco podrá saberlo siquiera mientras estén abiertos los plazos de recurso para ejercer las acciones que estime pertinentes, ya que la falta de consulta podría deberse a un mero descuido y no una decisión deliberada. Por ello, la doctrina ya manifestó de forma reiterada su propuesta del mantenimiento de la notificación pasado el citado plazo, pero la nueva norma no ha atendido esta propuesta»<sup>468</sup>.

Para las asociaciones que han presentado la solicitud de inscripción, la comparecencia periódica y frecuente en la sede electrónica, a los efectos de comprobar si el registro de asociaciones ha puesto a su disposición una notificación, nos parece una carga totalmente desproporcionada, al menos en la fase inicial inmediatamente posterior a su constitución, en que todavía no cuentan con el desarrollo y organización que justificarían el deber de interactuar con la Administración de forma electrónica, y que, en su caso, sí se podría presumir a partir de la inscripción registral.

Si llegados aquí alguien ha pensado que las dificultades para las asociaciones se agotan con la solicitud y notificación electrónicas se equivoca. Por si no fuera suficiente todo lo

---

<sup>466</sup> Cfr. ALAMILLO DOMINGO, I., *La regulación de la tecnología: la superación del modelo papel como elemento de transformación digital innovadora*, en «La reforma de la Administración electrónica: una oportunidad para la renovación desde el Derecho» (dir. I. Martín Delgado), INAP, 2017, págs. 88 y 89. En el mismo sentido, que «una vez depositada la notificación en la DEHU o puesta a disposición en la sede electrónica, si transcurrieran diez días – naturales-, sin que el interesado acceda a su contenido, ésta se entenderá rechazada, como ocurría con la LAE. La consecuencia de esta presunción de rechazo es que el trámite se entenderá efectuado y el procedimiento continuará su curso. Sin embargo, nuevamente, se incorporan dos particularidades que pueden pasar desapercibidas pero que tienen importantes efectos. De un lado, se omite la exigencia de que exista constancia de la puesta a disposición; de otro, se elimina la facultad de romper la presunción de rechazo si el interesado puede demostrar la imposibilidad técnica o material del acceso... se establece, pues, de manera encubierta, la obligación del interesado de acceder a las sedes electrónicas o a su dirección electrónica habilitada única en muy pocos espacios de tiempo para comprobar si tiene alguna notificación, lo cual es poco realista», cfr. MARTÍN DELGADO, I., *Una panorámica general del impacto de la nueva Ley de procedimiento administrativo común en las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas*, op. cit., págs. 186 y 187.

<sup>467</sup> Dictamen del Consejo de Estado núm. 275/2015 (Conclusión 12).

<sup>468</sup> Cfr. FONDEVILA ANTOLÍN, J., *Una aproximación al nuevo régimen jurídico de las Notificaciones Administrativas en la Ley 39/2015 LPACAP*, Actualidad Administrativa, núm. 2, 2016, págs. 7 y 8.

anterior, la LPAC las coloca en un círculo de difícil salida a la hora de presentar los documentos asociativos. La Ley establece la regla general de que las Administraciones no exigirán a los interesados la presentación de documentos originales salvo que, con carácter excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario (art. 28.3). Esto es precisamente lo que ocurre en el ámbito de los registros de asociaciones, que la documentación que sustenta las inscripciones y queda en depósito a los efectos de publicidad debe ser documentación original, según dispone el art. 28.2 LODA. La misma LODA permite que las asociaciones se constituyan en documento público o privado (art. 5.2), y entonces se presenta una doble situación.

Si la asociación se constituye en documento privado, en formato papel y con firmas manuscritas, que sigue siendo de forma abrumadora la práctica habitual<sup>469</sup>, el promotor, que ya no puede hacer la presentación física, se ve en la situación de subir tales documentos a la sede electrónica, y aun en el supuesto de saberlo hacer lo que está presentando, previa generación de un escaneo, son meras imágenes o copias simples, sin valor alguno como documentos originales. La posibilidad de transformar un documento en formato papel en copia auténtica, para después adjuntarla a la solicitud electrónica, según previene el art. 28.4 LPAC, está vedada a las asociaciones por ser personas jurídicas y tener como única vía de entrada a la Administración la sede electrónica. Quiere esto decir que si la asociación se presentara en una oficina de asistencia en materia de registros con la pretensión de obtener una copia auténtica de los documentos fundacionales originales (acta y estatutos, entre otros) no habría habilitación legal para que el funcionario actuara en el sentido que se le pide. La pregunta entonces es ¿cómo presenta tales documentos? El registro de asociaciones, sin duda, le va a solicitar que subsane la solicitud si recibe documentos escaneados, a veces ininteligibles como consecuencia derivada del proceso de fotocopiado, y el promotor se encontrará en un verdadero laberinto pues ni se le admite la presentación en papel, que es la original, ni ésta en imágenes al carecer de las adecuadas garantías de autenticidad. Y no verificándose nada de lo anterior, el efecto es el mismo que el indicado más arriba, la falta de inscripción de la asociación. Para evitar en último extremo este indeseable efecto, la única alternativa legal que parece quedar a las asociaciones es la hacer uso de los servicios de Correos, que sí admiten los envíos en papel dirigidos a las Administraciones Públicas.

Si la asociación se constituye en documento público, y lo cierto es que sobre la base de escritura pública se crean en torno al 5 y 10% del total de asociaciones, el panorama es similar. De entrada, ni es posible su presentación en papel, ni tan siquiera es factible la copia auténtica realizada por los funcionarios de las oficinas de asistencia, pues la LPAC remite a estos efectos a la normativa específica<sup>470</sup>. Y si el promotor escanea la escritura para subirla a la sede electrónica, igualmente estamos en la situación de no recibir el registro de asociaciones el documento original. En este caso, además de su eventual envío a través de una oficina de Correos, se abre otra posibilidad, que no es otra que la remisión directa desde la notaría al registro de asociaciones de una copia autorizada de la matriz. Así está previsto en el art. 17 bis,

---

<sup>469</sup> Se puede considerar ínfimo el número de asociaciones que se constituyen en documento privado electrónico, con sus requisitos aplicados al acta fundacional y a los estatutos, que serían los únicos documentos electrónicos originales que podrían tener acceso a la sede electrónica y, una vez practicada la inscripción, quedar en depósito en el repositorio del registro de asociaciones.

<sup>470</sup> Art. 27.6 LPAC: “La expedición de copias auténticas de documentos públicos notariales, registrales y judiciales, así como de los diarios oficiales, se regirá por su legislación específica”.

apartado 3, de la Ley del Notariado<sup>471</sup>, pero para ello resultaría necesaria la previa firma de un convenio o instrumentarse la colaboración en la forma que se entienda procedente<sup>472</sup>.

No se acaban aquí los inconvenientes de la actuación electrónica, según ampliaremos en su momento, por lo que, por esta razón y todo lo ya expuesto, consideramos que, al menos, para el trámite de la inscripción primera las asociaciones deberían gozar de las máximas facilidades, empezando por eliminar para ellas el deber de relacionarse electrónicamente con la Administración. En este sentido, deberían disponer de un amplio periodo transitorio de adaptación a los nuevos requerimientos de la LPAC, durante el cual se permitiera la presentación de la solicitud de inscripción y sucesivos trámites de forma presencial o electrónica, para después establecerse la obligación electrónica para determinado tipo de asociaciones y, finalmente, extenderla para todas ellas. Se conseguiría con esto que ninguna asociación quedara al margen del registro de asociaciones y que, solo a partir de este momento, fuera cuando dispusieran lo necesario para dotarse de los medios adecuados para interactuar electrónicamente con la Administración, incluidas las ayudas públicas (económicas o de formación) que pudieran obtener a tal fin y que, por cierto, sólo pueden recibir si están efectivamente inscritas. Para ello hubiera bastado con añadir una nueva disposición transitoria a la LPAC, que podría tener el siguiente tenor:

«Disposición transitoria XXX. *Régimen de adaptación de las asociaciones.*

1. A los efectos de realizar los trámites de inscripción en los correspondientes registros de asociaciones, a las asociaciones constituidas al amparo de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, les será de aplicación el régimen previsto en el artículo 14.1 de esta Ley. No obstante, el Gobierno, conforme a los mismos criterios previstos en el artículo 14.3, podrá establecer la relación electrónica obligatoria para determinado tipo de asociaciones.

2. Las asociaciones inscritas en los correspondientes registros de asociaciones quedan sometidas a las mismas obligaciones de los sujetos previstos en el artículo 14.2.a) de esta Ley».

Pero no siendo así, las asociaciones se vieron determinadas a asumir las obligaciones descritas a partir del 2 de octubre de 2018, fecha inicialmente prevista para la completa aplicación de la LPAC, en particular, respecto del registro electrónico (solicitudes) y punto de acceso general electrónico de la Administración (notificaciones)<sup>473</sup>. Precisamente por esta

---

<sup>471</sup> Art. 17 bis de la Ley del Notariado, apartado 1: “Los instrumentos públicos a que se refiere el artículo 17 de esta Ley, no perderán dicho carácter por el solo hecho de estar redactados en soporte electrónico con la firma electrónica avanzada del notario y, en su caso, de los otorgantes o intervinientes, obtenida la de aquél de conformidad con la Ley reguladora del uso de firma electrónica por parte de notarios y demás normas complementarias”; apartado 3: “Las copias autorizadas de las matrices podrán expedirse y remitirse electrónicamente, con firma electrónica avanzada, por el notario autorizante de la matriz o por quien le sustituya legalmente. Dichas copias sólo podrán expedirse para su remisión a otro notario o a un registrador o a cualquier órgano de las Administraciones públicas o jurisdiccional, siempre en el ámbito de su respectiva competencia y por razón de su oficio”.

<sup>472</sup> En el ámbito de la AGE esta actuación sería más factible y eficaz si, como defendemos en esta Tesis, el Registro Nacional de Asociaciones se hiciera depender del Ministerio de Justicia.

<sup>473</sup> Disposición final séptima LPAC: “La presente Ley entrará en vigor al año de su publicación en el BOE. No obstante, las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico

situación transitoria e indefinida, entre 2015 y 2018 se han podido observar prácticas dispares para no caer en las absurdas e injustas consecuencias de la Ley, y no generar un obstáculo insalvable a la inscripción. Así, algunos registros administrativos de entrada han seguido admitiendo los documentos en papel presentados por las asociaciones o bien han realizado la previa digitalización de los mismos con devolución de los originales, como si de interesados personas físicas se tratara, mientras que los registros de asociaciones han sido flexibles respecto de las presentaciones de documentos a través del registro electrónico. Se trataba, en definitiva, de dar una salida a tan inefable situación. Ninguna excusa había ya desde octubre de 2018 para que ni la Administración ni las asociaciones cumplieran estrictamente las previsiones legales, lo que hubiera supuesto un verdadero desastre para las asociaciones, que hubieran visto rechazadas masivamente sus solicitudes de inscripción por falta de escrupulosa observancia de los requisitos electrónicos. Afortunadamente para ellas aquel periodo transitorio se extendió hasta el 2 de octubre de 2020 por virtud del Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, que modificó en este sentido la Disposición final séptima de la LPAC, y vino a prolongar ciertas prácticas administrativas conducentes a facilitar la efectiva inscripción de las asociaciones. Una fortuna que no se produjo desde una consideración individualizada hacia el colectivo asociativo sino de forma indirecta al reconocer la propia norma que en 2018 aún no existían los desarrollos jurídicos y tecnológicos adecuados para alcanzar los ambiciosos objetivos planteados en 2015<sup>474</sup>. Unos objetivos, cuyo cumplimiento, por los mismos motivos, se ha retrasado de nuevo al 2 de abril de 2021, mediante la Disposición final novena del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre.

Es posible que la Administración alcance en 2021 tales desarrollos y objetivos pero no parece que en tal fecha la madurez digital haya llegado a todas y cada una de las personas que quieran o necesiten crear una asociación, por lo que la conveniencia de incluir una disposición transitoria del tenor descrito se mantiene, a nuestro juicio, plenamente vigente. Se podría decir que los insuficientes progresos de la Administración en este campo respecto de los esperados han tenido como efecto colateral el de retrasar el problema de las asociaciones, un problema que se concreta en las objetivas dificultades para interactuar electrónicamente con aquella y verificar, por lo que aquí interesa, su inscripción en el registro de asociaciones.

### **3.4. Carácter de la inscripción: declarativa/constitutiva**

En el apartado de esta obra «Procedimiento de constitución: adquisición de la personalidad jurídica y su relación con el registro» tuvimos la oportunidad de exponer cómo constitución de las asociaciones e inscripción de las mismas han sido siempre actos separados y sucesivos, y cómo lo que ingresaba en el Registro ha sido siempre una asociación con

---

producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de la Ley”. La LPAC se publicó en el BOE el 2 de octubre de 2015.

<sup>474</sup> Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, apartado VI: “... la *vacatio legis* plasmada en dicha disposición final séptima se ha revelado insuficiente en la práctica para contar de forma simultánea con las condiciones que son presupuesto necesario para el cumplimiento de los ambiciosos objetivos perseguidos por ambas leyes. La adaptación de los procedimientos administrativos y el diseño de procesos de gestión óptimos, exige que los desarrollos tecnológicos y jurídicos cuenten con el grado de madurez necesaria para dar satisfacción a este nuevo estadio de desarrollo de la actividad de las Administraciones Públicas... Esta ampliación del plazo permitirá de forma coordinada completar todos los aspectos jurídicos, organizativos, procedimentales y técnicos que compatibilicen la garantía plena del ejercicio de los derechos y la validez jurídica de los procedimientos”. También fue causa de la ampliación, reflejada en dicha Exposición de Motivos, la STC 55/2018.

personalidad jurídica, adquirida bien por la constitución misma o en virtud de autorización administrativa, de forma que el registro de asociaciones en todo momento presentó una naturaleza declarativa.

La vigente LODA, en principio, mantiene ese carácter, según hemos visto también, pero sin terminar de diseñar un esquema claro y rotundo a estos efectos. No sólo se desprenden de su contenido elementos de naturaleza constitutiva, dando lugar a una especie de registro de asociaciones mixto, sino que quizás sea ya hora de avanzar hacia un auténtico registro de asociaciones constitutivo y superar definitivamente posiciones maximalistas que, en contra de lo que propugnan, no hacen otra cosa que cercenar la libertad misma de asociación<sup>475</sup>.

Hay al menos tres aspectos en la LODA que van más allá de lo que un simple registro declarativo significa. En primer lugar, el más acabado efecto de adquisición de la personalidad jurídica, que es la separación patrimonial entre entidad y sus miembros, no se alcanza para las asociaciones con el pacto asociativo sino con la inscripción en el Registro (art. 10.4 y 15.1 y 2 LODA)<sup>476</sup>, exactamente igual que ocurre con las sociedades que acceden al Registro Mercantil. En segundo término, se recoge que, una vez inscrita la entidad, las más importantes modificaciones estatutarias que las asociaciones decidan aprobar, es decir, las que afectan a su contenido mínimo legalmente predeterminado, sólo surtirán efectos tanto para los asociados como para terceros a partir de su inscripción en el Registro, al igual que el resto de modificaciones, si bien rigen para los socios desde su adopción, no tendrán ningún efecto para terceros si no son objeto de inscripción (art. 16 LODA), y de nuevo asistimos a idéntico régimen que el que ofrece el Registro Mercantil, toda vez que las modificaciones de los estatutos de las sociedades deben ser objeto de inscripción (art. 94.1.2º RRM). Y, por último, la completa extinción de la asociación va a depender de la actuación del Registro, en el sentido de que la disolución abre el periodo de liquidación, hasta el fin del cual aquélla conserva su personalidad jurídica, que quedará extinguida cuando los liquidadores, practicadas todas las operaciones que les competen, promuevan la cancelación de todos los asientos registrales (art. 18 LODA), momento en que definitivamente se entenderá desaparecida la entidad.

Estos tres supuestos están configurados de tal forma que la vida entera, o lo que es lo mismo, el nacimiento pleno de la asociación, los plenos efectos de las modificaciones estatutarias y su plena extinción no dependen de la libre voluntad de los socios sino de concretos actos administrativos de naturaleza registral. Si a esta realidad de derecho positivo ya consolidada añadimos otras propuestas de orden práctico, el conjunto resultante no puede ser otro que el de un registro diferente del actual. Se podría decir que al tradicional registro declarativo le ha seguido, a partir de la LODA, una especie de registro «semiconstitutivo», que camina en una fase de transición hacia un nuevo registro de asociaciones, el que sugerimos en este trabajo, sin que para ello sea necesario que altere ninguna de las funciones que actualmente tiene atribuidas, y entendiendo que así concebido no repugna a principio alguno

---

<sup>475</sup> Sobre la base de los artículos 1.1 y 9.2 CE se sostiene la obligación de los poderes públicos de favorecer y facilitar la creación de asociaciones en el más amplio sentido.

<sup>476</sup> “El grado de responsabilidad que atribuye este apartado [art. 10.4] a los promotores y asociados de asociaciones no inscritas debilita el carácter meramente declarativo de la inscripción que establece el art. 5.2”, cfr. BENZO SÁINZ, F., op. cit., pág. 22.

del Estado de Derecho como tampoco lo violentan los muchos registros especiales que atribuyen personalidad jurídica a otros tantos grupos sociales formados al amparo del art. 22 CE.

Hemos de advertir desde este momento que lo que defendemos es básicamente la naturaleza constitutiva del registro general de asociaciones en cuanto a la adquisición de la personalidad jurídica de la asociación, sin perjuicio de otros posibles efectos de este carácter (modificación de estatutos y extinción), pero entendiendo que, en general, el resto de inscripciones (junta directivas, transformaciones, apertura de delegaciones, incorporación a federaciones, pertenencia a organizaciones internacionales, fusiones o suspensión de actividad) se pueden seguir considerando meramente declarativas. De la misma forma que un registro declarativo puede tener efectos constitutivos<sup>477</sup> un registro calificado de constitutivo no se opone a los efectos declarativos y, de hecho, el registro constitutivo que es el Registro Mercantil presenta en general efectos declarativos excepto en ciertos casos de especial relevancia en que se hace depender la validez del acto de la inscripción<sup>478</sup>. Éste sería el caso del registro general de asociaciones que propugnamos, un registro público constitutivo que, además, contribuiría a la misión de todo Estado avanzado de favorecer el impulso ciudadano a crear asociaciones<sup>479</sup>.

También reparamos en la razonable opinión de que los registros especiales de asociaciones son constitutivos porque inscriben entidades destacadas en la propia Constitución por la significación de sus funciones. No discutimos el papel que el constituyente ha atribuido a partidos políticos, sindicatos o asociaciones empresariales, pero tampoco hay que olvidar el impacto del derecho fundamental del art. 22 CE, a cuyo amparo directo se constituyen las más variadas clases de asociaciones, no de menor importancia que esos otros tipos constitucionales y que sin problemas podrían tener el mismo régimen registral. Así, no parece que una asociación empresarial cualquiera de las referidas en el art. 7 CE, estatal o

---

<sup>477</sup> Es lo que ocurre con el Registro de la Propiedad, cuyas inscripciones en general son declarativas, de tal manera que el negocio jurídico de origen se constituye y existe con independencia del Registro, que aparece así como un medio de publicidad y eficacia *erga omnes* a partir de la inscripción rogada, que no de oficio, pero en el que a modo de excepción concurren títulos que si no se inscriben se tienen por no existentes, como es el caso de la hipoteca (art. 1875 CC y art. 145 LH). Igualmente requieren inscripción constitutiva otros derechos reales como la prenda sin desplazamiento o el derecho de superficie. Lasarte explica que lo mismo sucede con el Registro Civil, en que la mayor parte de las inscripciones, aunque obligatorias, tienen carácter declarativo, siendo claramente excepcionales en nuestro sistema las denominadas inscripciones constitutivas, entre las que se encuentran el cambio de nombre y apellidos, la adquisición derivativa de la nacionalidad española y las declaraciones de conservación, recuperación de la nacionalidad y vecindad civil, vid. LASARTE, C., *Compendio de Derecho de la persona y del patrimonio*, Dykinson, Madrid, 2016, pág. 150. En el plano de los registros administrativos hay supuestos similares. El Registro de Universidades, Centros y Títulos (RUCT), regulado por el Real Decreto 1509/2008, de 12 de septiembre, es un registro informativo que, sin embargo, presenta naturaleza constitutiva respecto de los títulos (art. 3.2). Su preámbulo explica que “la nueva concepción en el diseño de los títulos universitarios que se recoge en el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, se basa en un proceso de verificación del plan de estudios que culmina con la inscripción en el RUCT del título oficial, como requisito necesario para la determinación del carácter oficial del mismo. De este modo, la inscripción en el RUCT de los títulos oficiales tendrá carácter constitutivo”.

<sup>478</sup> Es el caso de la constitución de ciertas sociedades, las operaciones de modificación estructural o la delegación de facultades en un consejero delegado, vid. <https://www.iberley.es/temas/eficacia-registro-mercantil-44441> (último acceso 1.12.2019).

<sup>479</sup> Ya se ha razonado respecto de la obligación registral declarativa la dureza del régimen de responsabilidad de los promotores y de la relación electrónica con la Administración, a lo que habría que añadir el resto de deberes que soportan las asociaciones extrarregistrales sin compensación de tipo alguno que estimule el impulso y el sostenimiento asociativo.

autonómica, sometida al correspondiente registro u oficina de depósito de estatutos de carácter constitutivo, se la pueda calificar en la práctica de mayor importancia que, por ejemplo, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), la Asociación Española de Normalización (UNE) o la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC)<sup>480</sup>, todas ellas meras asociaciones comunes inscritas en el actual registro declarativo que es el Registro Nacional de Asociaciones.

Si estas consideraciones previas las completamos con la diáfana jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que no ve en el art. 22.3 CE impedimento alguno para que el legislador opte por una naturaleza u otra respecto del Registro, es evidente que habrá que conjugar razones jurídicas y de orden práctico para definir lo que deba ser en el futuro el registro general de asociaciones, sin perjuicio de seguir ejerciendo las importantes funciones de calificación, inscripción y certificación que le son consustanciales.

En efecto, el carácter constitutivo del registro de asociaciones viene aconsejado tanto por razones jurídicas como prácticas.

Las primeras pasan por la finalidad misma de la publicidad, que desde una perspectiva jurídica, económica y social persigue garantizar la titularidad de los derechos y la certidumbre de las relaciones entre personas, para además evitar el surgimiento de litigios. Las asociaciones, en la actualidad, están sujetas a publicidad sobre la base de un sistema registral confuso, que permitiendo su pleno nacimiento al margen de la Administración las obliga al mismo tiempo a inscribirse en un registro calificador dependiente de la propia Administración, pero sin que entre dicho surgimiento al derecho y la inscripción efectiva se regule un plazo y sus consecuencias, con la de, a su vez, que la asociación dotada personalidad jurídica pueda hacer uso de su total capacidad de obrar en el mundo jurídico por tiempo indeterminado antes

---

<sup>480</sup> La FEMP es de sobra conocida, siendo “una Asociación de Entidades Locales con personalidad jurídica plena para el fomento y defensa de la autonomía de las entidades locales que representa, en la actualidad, a más del 90% de los gobiernos locales españoles. La FEMP fue declarada como Asociación de Utilidad Pública mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de junio de 1985 y es la Sección Española del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), además de ser sede oficial de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICJ). Así mismo, de conformidad con la Disposición adicional quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, tiene reconocida su condición de representante institucional de la Administración Local en sus relaciones con la Administración General del Estado”, cfr. Preámbulo del Real Decreto 315/2019, de 26 de abril. Por su parte, quizá se desconozca que la Asociación Española de Normalización-UNE, en aplicación del Reglamento (UE) 1025/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Ley de Industria de 1992, “contribuye al desarrollo de la economía a través de la elaboración de normas técnicas y las actividades de cooperación internacional. UNE es el único Organismo de Normalización en España, designado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad ante la Comisión Europea y con sus actividades impulsa el desarrollo de la infraestructura de la calidad, promoviendo la transferencia del conocimiento y el fortalecimiento de las empresas”, cfr. <https://www.une.org/la-asociacion/la-asociacion> (último acceso 2.9.2019); o que la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) “es la entidad designada por el Gobierno para operar en España como el único Organismo Nacional de Acreditación, en aplicación del Reglamento (CE) n° 765/2008 que regula el funcionamiento de la acreditación en Europa. ENAC es una asociación sin ánimo de lucro y declarada de utilidad pública. Su estructura y principios de funcionamiento garantizan que todas sus actuaciones se basan en los principios de imparcialidad, independencia y transparencia, contando en sus órganos de gobierno con todas las partes interesadas en el proceso, esto es, los acreditados, la industria usuaria de sus servicios y las Administraciones públicas. ENAC es el representante de España en las organizaciones internacionales que configuran la infraestructura global de la acreditación. ENAC tiene como misión generar confianza en el mercado y en la sociedad en general en relación con la competencia técnica de los evaluadores de la conformidad acreditados, contribuyendo así a la seguridad y el bienestar de las personas, la calidad de los productos y servicios y la protección del medioambiente, y con ello al aumento de la competitividad de los productos y servicios españoles y a una disminución de los costes para la sociedad debidos a estas actividades”, cfr. <https://www.enac.es/quienes-somos/-que-es-enac-> (último acceso 2.1.2019).

de verificar tal inscripción. Este tiempo indeterminado es un riesgo absurdo por los conflictos, claramente evitables, que pueden surgir, y que contradicen las bases de la publicidad.

Para entender esto debemos poner en contexto el papel de las asociaciones en el terreno económico, para después ejemplificar las desventuras del actual sistema.

Desde hace décadas es manifiesto la creciente intervención de las asociaciones en el tráfico económico, y su intención de obtener ganancias, por más que no estén destinadas a su distribución entre los socios, lo que, por cierto, se trata de una cuestión que en nada interesa a terceros. Recientemente, y con motivo de analizar la decisión administrativa de revocar de la declaración de utilidad pública de algunas asociaciones, se ha consolidado la jurisprudencia que confirma que las asociaciones en general, no sólo las de utilidad pública, pueden generar productos y servicios y ofrecerlos en el mercado a cambio de precio, pues «*no cabe equiparar interés general con gratuidad o ausencia de ánimo de lucro; del mismo modo que no existe equivalencia entre ánimo de lucro y contraprestación por servicios prestados*»<sup>481</sup>. Quiere esto decir que las asociaciones también son agentes económicos, con independencia de su finalidad pública o privada, y del ámbito sectorial de actuación, sujetas, por lo demás, al impuesto de sociedades. Adviértase incluso, siguiendo con el tipo de asociación citado, que entre la documentación que las asociaciones deben aportar para obtener la declaración de utilidad pública se encuentra, en su caso, el alta en el epígrafe correspondiente en el Impuesto de Actividades Económicas<sup>482</sup>, y si la exención de este tributo se cifra por debajo de un volumen de negocio de 1.000.000 euros, tal exigencia nos da una idea del alcance económico de algunas asociaciones. Respecto de las ya declaradas de utilidad pública, a través de las cuentas que deben depositar en el RNA hemos obtenido datos dispares, si bien un número no despreciable de asociaciones presentan patrimonios superiores a uno o varios millones de euros, y esto debe correctamente entenderse en el sentido de que la asociación, ya antes de ser reconocida como de utilidad pública, presentaba tales cifras, es decir, como asociación de régimen común no cualificada pues lo que se examina en el expediente de utilidad pública son los recursos y actividad de los dos años anteriores a la solicitud<sup>483</sup>. Aunque no existen estudios

---

<sup>481</sup> En la STS 23.4.2018 se estudiaba la retirada de la declaración de utilidad pública de una asociación que desarrollaba una actividad empresarial consistente en la prestación de servicios (residencia de estudiantes y residencia de mayores) mediante contraprestación económica de quienes son sus clientes o usuarios, y el Alto Tribunal estimó el recurso de la asociación, que mantuvo su condición de utilidad pública, por considerar que no cabe entender que la prestación onerosa de ciertos servicios conduzca necesariamente a conceptuar que la asociación que lo presta carezca de interés general, pues para dilucidar esta cuestión habrá que tener en cuenta las actividades que realiza para el cumplimiento de su objeto social, si éstas redundan en beneficio de la colectividad, y el destino al que se aplican los ingresos que la entidad pudiera obtener, siendo lo decisivo que se reinviertan en los fines estatutarios (FJ 4º). La misma idea en SSTs 22.11.2011, 30.5.2017 y 19.3.2018. Y si una asociación de utilidad pública, cualificada por promover el interés general, puede actuar en el tráfico mercantil, lo mismo se puede decir de cualquier otra, más si, como ocurre de forma mayoritaria, presenta fines privados.

<sup>482</sup> Art. 2.2.e) del Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre.

<sup>483</sup> También es expresivo del alcance que tratamos el que las asociaciones de utilidad pública estén afectadas por la disposición adicional segunda del Reglamento que desarrolla el texto refundido de la Ley de Auditoría de Cuentas (Real Decreto 1517/2011, de 31 de octubre), según la cual: “En desarrollo de lo dispuesto en la disposición adicional primera, apartado 1.e) del texto refundido de la Ley de Auditoría de Cuentas, y sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones legales, las entidades, cualquiera que sea su naturaleza jurídica y siempre que deban formular cuentas anuales conforme al marco normativo de información financiera que le sea aplicable, que durante un ejercicio social hubiesen recibido subvenciones o ayudas con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas o a fondos de la Unión Europea, por un importe total acumulado superior a 600.000 euros, estarán obligadas a someter a auditoría las cuentas anuales correspondientes a dicho ejercicio y a los ejercicios en que se realicen las operaciones o



sobre el tercer sector desde la vertiente asociativa en cuanto a magnitudes económicas se refiere<sup>484</sup>, ni tampoco específicos desde la óptica de la llamada «economía social», creemos que no es necesario aportar información más precisa para afirmar la realidad que exponemos, la de que las asociaciones pueden llevar a cabo y efectivamente realizan actividades económicas antes y después de inscribirse en el registro de asociaciones competente<sup>485</sup>.

Anunciábamos arriba que al poder actuar y de hecho actuar las asociaciones antes de la inscripción, se dan supuestos indeseables. Si nos centramos en la cuestión de la denominación de la asociación, su principal elemento identitario convertido en un verdadero derecho, comprobaremos el peligro en que se incurre cuando la ley permite a una asociación contratar con un tercero o conveniar con la Administración con un nombre que puede ser contrario al ordenamiento o coincidente con el de otra entidad, que es precisamente lo que viene ocurriendo en numerosos casos como efecto de la automática adquisición de la personalidad jurídica y capacidad de obrar, y que sólo encuentra su debida corrección, incluso mediante una radical transformación del nombre, a través del registro de asociaciones y sus indicaciones vía subsanación de defectos de los estatutos. El número de quejas en este orden, en particular por otras asociaciones ya inscritas, es notable. Piénsese que la Agencia Tributaria, con la sola acreditación de la presentación de la solicitud de inscripción, puede proporcionar a las asociaciones un NIF provisional con el que, por ejemplo, emitir facturas, en las que se indicará como proveedor del producto o servicio la denominación de la asociación, que bien puede coincidir plenamente con la de una entidad o empresa ya existentes. Este tipo de confusiones son claramente desaconsejables y podrían evitarse con un registro constitutivo de asociaciones, pues sólo a partir de la inscripción todas las personas físicas y jurídicas tendrían la garantía de que una nueva asociación no hace un uso indebido de su nombre y surge al Derecho con una denominación original. No es que fuera del Registro no exista solución, pero la única factible es la de sustanciar los conflictos entre las partes ante la jurisdicción civil, a través de un proceso lento y costoso frente al procedimiento ágil y gratuito que ofrece el registro de asociaciones. Las mismas consideraciones se podrían hacer en cuanto a los fines estatutarios, eventualmente ilegales, que pueden colocar a un tercero de buena fe en la situación de haber contratado con una asociación ilícita, la cual, hasta es posible que haya eludido el Registro de forma consciente, cuando por el contrario la inscripción constitutiva ofrece un mecanismo plenamente garantista que pasa por la remisión de las actuaciones a la Fiscalía General del Estado para, si procede, ponerlas en conocimiento de la autoridad judicial,

---

ejecuten las inversiones correspondientes a las citadas subvenciones o ayudas, en los términos establecidos en el artículo 1.2 del citado texto refundido de la Ley de Auditoría de Cuentas”.

<sup>484</sup> Por su complejidad, dado lo heterogéneo del sector, no existen estudios de impacto sobre la economía española por parte del conjunto de asociaciones de régimen común, en términos de gasto y retorno fiscal, y de contribución al PIB y al empleo. Según el informe “El Tercer Sector de Acción Social en España 2019”, el conjunto de organizaciones de acción social, no sólo las asociaciones, tiene un peso en la economía del 1,45% del PIB, cfr. <https://www.plataformaong.org/tercer-sector-accion-social.php> (último acceso 1.3.2020). Pero, como decimos, se trata de un estudio parcial, limitado a las organizaciones de acción social.

<sup>485</sup> Durante la presentación del Proyecto de Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación en el Congreso de los Diputados, el Sr. Ministro de la Presidencia destacó la presencia de las asociaciones en los más variados ámbitos, también el económico, al señalar que “el proyecto está imbuido de la creencia de que las asociaciones son un elemento clave para garantizar la participación de los ciudadanos en los aspectos políticos, económicos, sociales y culturales de esta sociedad moderna de la que formamos parte. No cabe duda de que, promoviendo y fomentando el asociacionismo y la participación ciudadana, estamos fortaleciendo nuestra diversidad cultural, nuestras estructuras económicas, nuestra conciencia social y nuestras instituciones democráticas”, cfr. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, VII Legislatura, núm. 108, de 27 de septiembre de 2001, págs. 5243 y 5244.

quien decidirá sobre la licitud, evitando, en su caso, que la asociación en formación e ilegal pueda llegar a tener personalidad jurídica o bien por faltar dicha ilegalidad puedan volver las actuaciones al Registro para su inscripción. Solventar en la vía judicial las vicisitudes generadas por una asociación ilegal que en tal condición ha actuado en el tráfico durante meses o años, los que haya decidido esperar para promover la inscripción, y suponiendo razonablemente que nadie formalizaría relación alguna a sabiendas de que lo hace con una asociación ilícita, nos parece un coste innecesario. Otras cuestiones no menores pasan por el conocimiento real de los estatutos vigentes<sup>486</sup> o de la identidad de los representantes con poderes de actuación, de indudable interés no sólo para terceros sino para los propios socios, pero de difícil obtención cuando la asociación se encuentra en situación extrarregistral y desvinculada de los deberes de actualización, dando lugar a que se defraude la confianza y legítimas expectativas de quienes preferirían en aras de la seguridad un sistema más ordenado y efectivo del derecho de asociación<sup>487</sup>.

Curiosamente, la misma ley que, aunque con significativos matices, parece configurar un registro de asociaciones declarativo, es la misma que ofrece los argumentos necesarios para progresar hacia su carácter constitutivo:

*«La creciente importancia que las asociaciones tienen en el tráfico jurídico aconseja, como garantía de quienes entren en dicho tráfico, que la ley tome como punto de referencia en relación con su régimen de responsabilidad, el momento en que se produce la inscripción en el Registro correspondiente. Esa misma garantía hace necesaria la regulación de extremos importantes en el tráfico jurídico, como son el contenido del acta fundacional y de los Estatutos, la modificación, disolución y liquidación de las asociaciones, sus obligaciones documentales y contables, y la publicidad de la identidad de los miembros de los órganos de dirección y administración. La consecuencia de la inscripción en el Registro será la separación entre el patrimonio de la asociación y el patrimonio de los asociados, sin perjuicio de la*

---

<sup>486</sup> En un estudio sobre los estatutos de los partidos políticos los autores pusieron de manifiesto que este documento debería ser localizable sin esfuerzo en la respectiva página web pero que, sin embargo, no es la regla general. Incluso respecto de partidos de ámbito estatal o autonómico con representación nacional comprobaron las dificultades para encontrar los estatutos. De hecho, todos los partidos presentes en la Cortes Generales disponen de página web “pero son sólo poco más de la mitad los que incluyen en ella sus estatutos; además, lo hacen de manera dispar en cuanto a formato y facilidad de acceso”, por lo que proponen que la legislación “debería ser más incisiva y menos formalista con vistas a la publicidad de los estatutos, a fin de asegurar, con las debidas garantías de autenticidad y vigencia, que cualquier persona pueda acceder a dichas normas de manera sencilla y efectiva”, si bien advirtiendo que este acceso electrónico “no eximirá al registro de tener que expedir las certificaciones que se le pidan, ni sustituiría el valor que éstas puedan tener a efectos de publicidad formal..., habida cuenta de que a veces no coincide plenamente el contenido de los estatutos registrados con el de los que los propios partidos publican”, vid. OLIVER ARAUJO, J., y CALAFELL FERRÁ, V.J., *Los estatutos de los partidos políticos: notas sobre su singularidad jurídico-constitucional*, Revista de Estudios Políticos, núm. 137, Madrid, 2007, págs. 29-31. Como vemos, los autores, al final, no pueden por más que reconocer que los estatutos depositados en el registro son los únicos confiables, y si esto es así para los partidos políticos más representativos, qué decir en cuanto al conocimiento de los estatutos de las asociaciones en general.

<sup>487</sup> Solozábal destaca la trascendencia del registro de asociaciones para “la defensa de importantes intereses que se anudan en el ordenamiento a la publicidad como son el de la seguridad jurídica, así confirmando la corrección del tipo asociativo o la perfecta identificación de su denominación, etc. Es de resaltar especialmente que en el caso de las asociaciones la intervención administrativa facilita el control de su licitud, sin que esta colaboración de la Administración implique condicionar el ejercicio del derecho de asociación a intervención autorizatoria alguna”, cfr. SOLOZABAL ECHAVARRÍA, J.J., *Asociación y Constitución*, op. cit., 2000, pág. 498.

*existencia, y posibilidad de exigencia, de la responsabilidad de aquéllos que, con sus actos u omisiones, causen a la asociación o a terceros daños o perjuicios»<sup>488</sup>.*

Pero es que, además, la LODA, con base en esta motivación, positiviza lo obvio, es decir, que la inscripción es garantía para los socios y para los terceros que con las asociaciones se relacionan (art. 10.2), podríamos decir que la única garantía que tienen a estos efectos, lo que de alguna manera viene a relativizar el pacto fundacional, acaso por reconocer al fin que tal pacto atiene en exclusiva a la libertad de asociación en su vertiente de inexistencia de autorización administrativa previa para celebrarlo, ni tan siquiera convalidatoria, pero sin relación alguna con todos aquellos aspectos que inciden claramente en el principio de seguridad jurídica. Una cosa es la iniciativa emprendedora de las personas, que pueden enfocar libremente hacia las entidades lucrativas o no lucrativas, sin coacción u obstáculo alguno, y otra muy distinta la adquisición de la personalidad jurídica y sus efectos.

Las razones prácticas de un registro constitutivo, ya lo hemos apuntado, pasan por el hecho de facilitar el impulso asociativo, a su vez fundamentado en la comodidad de las personas que se agrupan, que entre el acta privada de creación y la resolución administrativa de inscripción nada tendrían que temer o soportar, ni deberes, cargas o responsabilidades, más allá de presentar una solicitud junto con unos sencillos documentos en formato papel, que bien podrían ser admitidos a registro, dando lugar a la verdadera asociación, o bien ser rechazados sin más consecuencias para aquéllos. Favorecer el emprendimiento asociativo es una obligación de los poderes públicos, y no hay nada menos favorecedor para la creación de asociaciones que la ley convierta la voluntad de un grupo de personas en persona jurídica de forma automática, para también de manera instantánea colocarla en la situación de actuar bajo graves consecuencias de naturaleza personal o en la situación de no actuar en ámbito o aspecto alguno hasta la efectiva inscripción, con la consecuencia de convertirla desde su mismo nacimiento en una entidad completamente inútil<sup>489</sup>.

---

<sup>488</sup> Apartado IV de la Exposición de Motivos de la LODA. A la vista de esta exposición es difícil no establecer similitudes con los motivos que están en la base de otros registros públicos de personas jurídicas. No se entendería que una sociedad limitada, con una aportación inicial de 3.000 euros, tenga que pasar por el filtro constitutivo del registro mercantil y una asociación dotada en origen con unos recursos y patrimonio muy superiores, pues los promotores son libres en este punto en cuanto a mínimos y máximos, pueda contratar con terceros a partir de la simple firma de un documento privado por tres personas, que es en lo que en definitiva se concreta el acta fundacional de una asociación y determina su personalidad jurídica y capacidad de obrar. Pero es que si lo que se quiere es aproximar a las asociaciones con las sociedades civiles, sobre las que por cierto no recae deber de registro, al menos se podría haber establecido la obligación de escritura pública cuando se aportaran al patrimonio de la asociación bienes inmuebles o derechos reales (art. 1667 CC) en lugar de quedar estas determinaciones en un simple documento privado. En la LODA se aprecia un trasfondo que, desde la perspectiva de la responsabilidad, parece equiparar a las asociaciones no inscritas con las sociedades civiles y a las asociaciones inscritas con las sociedades mercantiles, pero desde una muy singular consideración de la personalidad jurídica.

<sup>489</sup> En la misma sesión de presentación del Proyecto de Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación, los grupos parlamentarios reconocieron el bajo nivel de asociacionismo que existe en España respecto de los países europeos, y que menos de un 5% de la población pertenece a una asociación, vid. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, op. cit., págs. 5244 y 5254. Para Alberich, en cambio, los datos de afiliación a principios del siglo XXI no eran preocupantes: “el total resultante, algo más de diecisiete millones de afiliados, nos indica el número total de inscripciones en asociaciones, es el número de *carnets* existentes, no el número de personas afiliadas, que debe ser minorado, como decíamos, por la multifiliación. Si consideramos a ésta como la media utilizada de 1,5 asociaciones por cada persona afiliada, nos da un resultado de 11.366.670 españoles afiliados a una o varias asociaciones, aproximadamente el 35% de la población mayor de 18 años. Es decir, en conclusión, según hagamos el cálculo, tenemos que 11 a 12 millones de españoles estarían afiliados a una o varias asociaciones. Por tanto, parece evidente que el número de afiliación a asociaciones en España no era motivo de crisis”, cfr. ALBERICH, T., *Desde las asociaciones de vecinos al 15M y las mareas ciudadanas –breve historia de los movimientos sociales-*, op. cit., pág.

A las precauciones y cautelas que la LODA impone a su singular concepción del derecho fundamental, que a través del Registro viene a diluir la pretenciosa declaración de que las asociaciones son personas jurídicas y gozan de capacidad de obrar desde su fundación, se une una amplia y variada normativa que obvia totalmente la virtualidad de la personalidad jurídica si ésta no pasa antes por el tamiz del Registro, y una jurisprudencia que convierte a la inscripción en clave de bóveda del derecho, de lo que se deduce que, empezando por los poderes públicos, la desconfianza en el modelo adoptado es más que evidente, debiendo añadirse que, manteniendo la libertad de asociación en origen, un nuevo registro, de distinta naturaleza, es la única forma de liberar a los promotores de pesos insoportables y a los terceros de dispensarles una auténtica protección.

El modelo actual parte de la consideración de que del pacto entre personas nace la asociación con personalidad jurídica y capacidad de obrar, mejor dicho, con «plena capacidad de obrar», pues esta expresión se incluyó en el texto del proyecto de ley orgánica a raíz de una enmienda presentada en el Senado para reforzar la autonomía de las asociaciones<sup>490</sup>. Pero si el poder legislativo mediante la LODA las privó del privilegio de la separación patrimonial y de la posibilidad de obtener ayudas públicas hasta la inscripción, el poder ejecutivo ha condicionado a través de numerosos reglamentos su participación institucional a la inscripción y el poder judicial ha remarcado en sus sentencias que la inscripción es un acto cualificado y un requisito para su existencia misma, es evidente que los poderes públicos estiman que la sola concurrencia de voluntades no sirve para nada, que es insuficiente para dar lugar a una verdadera persona jurídica, acaso a una persona jurídica incompleta que además hay que abandonar a su suerte. Es momento pues de dar un paso adelante, un paso valiente y sin complejos en una sociedad democrática consolidada, que eleve a las asociaciones a la categoría que merecen, para dotarlas de un régimen claro que compagine la libertad de asociación con la seguridad jurídica, que potencie la creación de asociaciones y que elimine para ellas obstáculos injustos. Se hace necesario por ello un cambio normativo que avance hacia otro sistema, que si bien puede adoptar distintos enfoques, en nuestra opinión el más razonable y favorable pasa por el establecimiento de un registro de asociaciones constitutivo.

El tránsito hacia ese nuevo sistema se haría sin alterar en modo alguno las actuales funciones del encargado del Registro. La LODA está necesitada de una profunda reforma pero en esa eventual modificación el único artículo que podría permanecer intacto sería precisamente el *art. 30. Régimen jurídico de la inscripción*<sup>491</sup>. Las facultades serían exactamente las mismas que las que ahora tiene atribuidas, y se produciría el mismo número de denegaciones, siempre por razones legales y previa la debida motivación, tal y como viene sucediendo en la actualidad. Las asociaciones denegadas, además, no quedarían desprotegidas pues pueden hacer uso de los recursos administrativos o jurisdiccionales correspondientes, o bien pueden volver a presentar la solicitud de inscripción ya que la denegación lo único que

---

233. Apréciase que la discordancia se encuentra en el número de personas asociadas, no en el número de asociaciones, y lo cierto es que tras la LODA la pretendida facilidad para crear asociaciones y mantenerlas es discutible.

<sup>490</sup> Vid. comentario a esta enmienda en QUESADA SÁNCHEZ, A.J., *La personalidad jurídica de la asociación en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo*, Actualidad Civil, núm. 1, 2003, pág. 283.

<sup>491</sup> Hacemos este comentario desde la consideración de que este art. 30 se refiere sólo a la inscripción primera de las asociaciones porque, como se verá más adelante, no resiste el más mínimo entendimiento sistemático dentro de la LODA, precisando por ello ciertos cambios de redacción.

determina es el cierre de un concreto procedimiento administrativo pero sin que ello impida la apertura de otros nuevos.

La afirmación de que un registro constitutivo significaría dejar en manos de la Administración el poder de modular la creación de asociaciones es a nuestro juicio de una gran simplicidad. Es como decir que el registro mercantil es un freno para la iniciativa empresarial o el registro de fundaciones un tapón para la realización de fines de interés general, o que la Administración española es sectaria en lugar de ser una de las más avanzadas en el servicio neutral, profesional y objetivo de los intereses generales. La existencia de un registro constitutivo de asociaciones sería un servicio público tan confiable y seguro como lo son el resto de registros públicos constitutivos de personas jurídicas, ya sean de base personal o patrimonial. Téngase en cuenta que dicho registro constitutivo de asociaciones, en el que se transformaría el actual por un simple acto normativo, seguiría estando atendido por funcionarios públicos, que como es sabido están sometidos en exclusiva a la ley y al Derecho, continuarían actuando bajo funciones estrictamente regladas, ajenas al odioso control material o ideológico, en el marco de un procedimiento administrativo con todas las garantías de contradicción, y gozando de la necesaria formación y especialización<sup>492</sup>.

Cuanto antecede sirve ya para rebatir los argumentos tradicionales a favor de la llamada tesis declarativa. En dos obras sucesivas sobre el derecho de asociación, previas a la ley orgánica de asociaciones, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA hace un preciso resumen de las dos posturas encontradas sobre la formación de la asociación, y después se posiciona. Sobre el mandato del art. 22.3 CE el autor expone que el precepto:

*«dio lugar desde muy temprano a una apasionada defensa del carácter declarativo de la inscripción registral. Tal actitud era la lógica consecuencia del rechazo del sistema de autorización previa que consagraba la Ley de Asociaciones de 1964 y, sobre todo, de los abusos que había favorecido. Para la jurisprudencia y la doctrina mayoritaria, del tenor del precepto constitucional citado se desprendía con claridad que la inscripción ha de estar referida siempre a asociaciones ya constituidas y que sus efectos sólo se limitan a proporcionar publicidad a su existencia, a declarar, por tanto, la personalidad jurídica ya adquirida merced al acto constitutivo. Otro sector doctrinal, aun aceptando que el acuerdo constitutivo es el que da vida a la asociación y que no puede condicionarse su eficacia a ningún acto de reconocimiento o legalización que suponga su aprobación por los poderes públicos, discrepaba de la tesis declarativa aduciendo la necesidad de conciliar el libre ejercicio del derecho fundamental con la seguridad del tráfico jurídico. La inscripción debía ser, por tanto, constitutiva de la persona jurídico-asociativa, escindiéndose de ese modo la constitución de la asociación, para la que bastaría el acuerdo fundacional, de la adquisición de la personalidad jurídica, que requeriría un acto formal de inscripción en un registro público. Así, para unos, la expresión “asociaciones*

---

<sup>492</sup> El Registro Nacional de Asociaciones depende en la actualidad de la Subdirección General de Asociaciones, Archivos y Documentación del Ministerio del Interior. El encargado inmediato del Registro sólo lo puede ser, según la RPT del Ministerio del Interior, un funcionario de nivel 28, perteneciente a cuerpos o escalas del subgrupo A1. Como tal funcionario de carrera está sujeto al principio de inamovilidad y no está obligado a obedecer instrucciones u órdenes superiores cuando constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán en conocimiento de los correspondientes órganos de inspección (artículos 1.3.e), 14.a), 54.3 y 95.2.i) del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre).

constituidas” que utiliza el citado art. 22.3 CE significa que el acuerdo asociativo engendra una persona jurídica diferenciada de sus socios que se desenvolverá de forma autónoma como sujeto de derechos y obligaciones. Para los otros, lo único que nace de dicho acuerdo es una organización o formación social dentro de la cual se desarrollan múltiples relaciones de dependencia recíproca entre sus miembros, pero que carece de personalidad jurídica ad extra. Se trataría de una asociación de hecho, pero asociación al fin y al cabo. Sea cual sea la interpretación elegida, distinta es, también, la función y valor atribuidos a la inscripción... El Tribunal Constitucional no ha abordado este problema de forma específica, habiéndose limitado a precisar el carácter reglado y de verificación formal del acto de inscripción. Ha dejado entrever, más tarde, que ésta es una carga que se impone a los promotores de la asociación para alcanzar el pleno ejercicio del derecho y que su realización por la Administración constituye una prestación obligatoria para ella en favor de la libertad de asociación. Nunca ha declarado la inconstitucionalidad del sistema de inscripción constitutiva»<sup>493</sup>.

---

<sup>493</sup> Cfr. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *Igualdad y autonomía. Las competencias sobre asociaciones en la jurisprudencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1999, págs. 124 a 129. Cita en nota como partidarios de la tesis constitutiva a SANTAMARÍA PASTOR, FERNÁNDEZ FARRERES, CAPILLA RONCERO y AGUIAR DE LUQUE, y a favor de la tesis declarativa a SÁNCHEZ MORÓN y MARÍN LÓPEZ, así como él mismo. Podemos añadir entre los primeros a Montilla Martos y Solozábal Echavarría, para quienes la creación de las asociaciones debe hacerse en términos de libertad, al margen de autorización o registro, pero matizando que si bien el registro no es requisito de validez del acuerdo fundacional, sí es la inscripción el acto decisivo de debe otorgar la personalidad jurídica, vid. MONTILLA MARTOS, J.A., *La inscripción registral de asociaciones en la Constitución*, Revista de Estudios Políticos, núm. 92, 1996, pág. 202; SOLOZABAL ECHAVARRÍA, J.J., *Asociación y Constitución*, op. cit., pág. 497. En realidad, la cuestión de la personalidad jurídica de las asociaciones no sólo ha generado una viva polémica, posicionándose los operadores jurídicos a favor de tesis contrapuestas, sino que también ha constituido motivo del mayor desconcierto, siendo ejemplo paradigmático la STS de 14 de enero de 1986: “... en cuanto al régimen de constitución de las asociaciones que es un derecho que se ejerce libremente sin previa autorización administrativa, como indica el apartado 3 del citado artículo 22 al establecer que la inscripción en el Registro se establece a los efectos de publicidad, la inscripción registral no es, pues, constitutiva sino simplemente declarativa, la personalidad jurídica se adquiere desde el momento mismo en que los promotores suscriben el acta fundacional, la inscripción en el Registro solo añade el efecto de la publicidad de los datos relativos a la misma, facilitando a todos los ciudadanos un elemento fehaciente para conocer la existencia de la misma y su régimen estatutario, deduciéndose de todo lo expuesto que la Administración no está habilitada legalmente para realizar una valoración de la licitud o determinación jurídica `ex ante` de los fines y medios expresados en los Estatutos, aunque la adquisición y tenencia de la personalidad jurídica resulte de la inscripción, supeditada al control autorizante previo a la inscripción sobre la licitud y fines asociativos” (FJ 2) (las cursivas son nuestras). Esta sentencia es “un ejemplo verdaderamente notable de las dudas, vacilaciones y aun contradicciones en las que se viene incurriendo”, cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Asociaciones y Constitución*, op. cit. págs. 94 y 95. No menos paradójica es la STC 7/2019 en que se planteó la naturaleza jurídica del “registro electrónico de voluntades digitales” de Cataluña (creado por el art. 10 de la Ley 10/2017, de 27 de junio), es decir, si era registro jurídico o administrativo. El Tribunal Constitucional declaró inconstitucional esta disposición porque entendió que se trataba de un registro jurídico con efectos civiles cuyo establecimiento corresponde a la competencia exclusiva del Estado al amparo del art. 149.1.8ª CE. La magistrada Encarnación Roca Trías formuló voto particular para defender que, por el contrario, se trataba de un registro administrativo, y entre los argumentos comparativos utilizados afirmó, con cita expresa del RRNA y con toda contundencia y naturalidad, el carácter constitutivo del registro de asociaciones: “... si se examina lo dispuesto en el artículo 411-10.3. b) del Código Civil de Cataluña, hay que concluir ya desde este momento que la sola inscripción del documento de voluntades digitales en tal registro no determina ni la naturaleza jurídico-civil de tales disposiciones, ni la del propio registro. Parece dar a entender la sentencia de la que con todo respeto discrepo, que la creación del registro de voluntades digitales obedece a la necesidad de que para que dicho documento sea válido requiere su inscripción registral, lo que no parece ser en absoluto cierto, como tampoco tal naturaleza constitutiva de la inscripción registral puede predicarse de determinados tipos de testamentos que también acceden al registro de actos de última voluntad y ello no constituye un requisito formal para la validez de los mismos, sino una garantía de seguridad para los interesados... Viceversa, también, como no, existen actos y negocios que para su validez requieren de inscripción y, sin embargo, no son actos o negocios jurídico-civiles o bien el registro donde se inscribe su constitución no tiene naturaleza civil, por ejemplo, el registro de asociaciones o el de fundaciones, cuya inscripción es determinante para que las recién constituidas adquieran la personalidad jurídica. Tal naturaleza constitutiva de la inscripción no determina que los registros correspondientes tengan naturaleza civil (así se desprende del Real Decreto 1611/2007, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del registro de fundaciones de carácter estatal y del Real Decreto 949/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del registro nacional de

De hecho, el Tribunal Constitucional nunca se ha pronunciado sobre la eventual inconstitucionalidad de ninguna de las dos tesis al entender que ambas son asuntos de mera legalidad<sup>494</sup>. Y siendo constitucionales y factibles cualquiera de ellas, debemos combatir los motivos que apoyan la declarativa y reforzar los que apuestan por la constitutiva. Para ello mantenemos la referencia del autor citado, que se coloca con cuatro rigurosos argumentos a favor de la tesis declarativa, la cual, a su juicio, es la más respetuosa con el derecho fundamental de asociación.

En primer lugar, porque con ser cierto que la seguridad del tráfico y la buena fe son principios generales de nuestro Derecho que se pueden garantizar a través de un registro, también existen otras fórmulas para salvaguardarlos, apuntando la disciplina de la responsabilidad de los asociados o la técnica del levantamiento del velo<sup>495</sup>. Desde el momento en que se admite que el Registro es una opción válida a estos efectos, nada hay que oponer más allá de señalar que un registro oficial parece ser un mecanismo más útil a terceros que los

---

asociaciones, como en Cataluña, de la Ley 4/2008, de 24 de abril, del libro tercero del Código Civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas)” (las cursivas son nuestras). La misma Abogacía del Estado rechazó en la STC 157/1992 el carácter constitutivo que el Decreto 29/1985, de Baleares, otorgaba a la inscripción registral de las asociaciones juveniles, “en contra del criterio del art. 22.3 CE” (AH 2), cuando años antes, lejos de avalar el carácter declarativo del registro de asociaciones como única opción constitucional, ya se pronunció expresamente a favor de cualquier alternativa (constitutivo/declarativo), alegando en la STC 67/1985 que “*el legislador podrá optar por la atribución de la personalidad jurídica con carácter previo a la inscripción registral, asignando a ésta una eficacia puramente declarativa, o hacer coincidir la adquisición de la personalidad jurídica con la inscripción registral que tendrá entonces un valor constitutivo para la asociación como centro diferenciado de imputación de relaciones jurídicas*. También entonces se respeta el contenido esencial del derecho de asociación” (AH 6) (las cursivas son nuestras). Entre la doctrina, ya lo hemos dicho, Marín López rechazó que el art. 22 CE recogiera el mecanismo de control que siempre es un registro, pero al exponer en el año 2000 la inaplazable tarea de aprobar una nueva ley de asociaciones adelantaba que su contenido podría girar, entre otras pautas, en que “la personalidad jurídica de las asociaciones se adquirirá por medio de la inscripción en un Registro de Asociaciones, adscrito a la Administración o, preferiblemente, a los Juzgados de Primera Instancia”, cfr. MARÍN LÓPEZ, J.J., *Legislación sobre asociaciones*, op. cit. págs. 29, 30 y 41. A su vez, la LODA parte de que el principio de no intervención justifica la temprana adquisición de la personalidad jurídica, al margen del registro, cuando, más bien, tal principio se contrae a no interferir o perturbar el pacto asociativo, particularmente mediante la técnica autorizatoria. Incluso da pie a entender que las asociaciones preexistentes a la LODA, pero no inscritas, carecen de personalidad jurídica, cuando para 2002 la jurisprudencia mayoritaria había sentado ya criterios claros al respecto. Así, la disposición transitoria primera recoge que “las asociaciones *inscritas* en el correspondiente Registro con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley Orgánica estarán sujetas a la misma y conservarán su personalidad jurídica y la plenitud de su capacidad” (la cursiva es nuestra), de lo que podría deducirse que las asociaciones existentes con anterioridad pero no inscritas no conservan personalidad alguna. Si atendemos a que las asociaciones no registradas son una realidad y a que también gozan de protección constitucional, resulta llamativa y elocuente esta omisión, demostrativa de no saber muy bien qué eran las asociaciones extrarregistrales anteriores a la LODA, si personas jurídicas o no, y si estaban o no sometidas a la nueva legislación.

<sup>494</sup> Antes y después de la LODA el TC ya declaró que los efectos del registro de asociaciones podían ser los que estableciera el legislador, sin que del art. 22.3 CE resultara vinculación alguna (SSTC 173/1998 y 48/2003). En la STC 157/1992 se resolvió el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno central contra el Decreto del Gobierno de las Islas Baleares 29/1985, de 18 de abril, sobre constitución y funcionamiento de las asociaciones juveniles. Nunca ninguna norma había llegado tan lejos en materia registral, disponiendo el art. 3.c) que la constitución de una asociación juvenil precisaba de su inscripción en el registro de asociaciones juveniles, y el art. 5.5 que tal inscripción implicaba su reconocimiento legal. Se establecía, por tanto, un registro de asociaciones claramente constitutivo, y por entenderlo contrario al registro declarativo del art. 22.3 CE, la Abogacía del Estado lo impugnó expresamente. La lectura de la sentencia presentaba así el máximo interés y casi con cierta ansiedad se quería llegar al fundamento jurídico que estudiara el carácter de la inscripción registral. La decepción no pudo ser mayor cuando el TC anuló la norma autonómica por invasión de competencias del Estado, manifestando en este punto concreto que “dado que al analizar la dimensión competencial de este precepto [art. 3.c)] se ha declarado su nulidad, no procede abordar la cuestión de su presunta inconstitucionalidad material” (FJ 4). Como ya dijera Marín López, también con algo de desilusión, “al Tribunal se le presentaba de este modo una ocasión espléndida para clarificar la interpretación del controvertido apartado tercero del artículo 22 de la Constitución. Razones de ordenación procesal... aplazan este pronunciamiento para mejor ocasión”, cfr. MARÍN LÓPEZ, J.J., *Sobre la Ley Vasca de Asociaciones: reparto competencial y principios generales*, Revista Jurídica de Castilla-La Mancha, núm. 16, 1992.

<sup>495</sup> Vid. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *El Derecho de Asociación*, op. cit., pág. 183.

contenciosos, incluidos aquellos en que los que se ventila el escurridizo tema de la ruptura de la persona jurídica.

En segundo término, dice el autor que la tesis constitutiva se escora hacia el régimen jurídico de las sociedades mercantiles, en cuyo ámbito está justificado un registro de tal naturaleza pues, entre otras razones, no hay un derecho fundamental en juego, pero que un registro constitutivo de asociaciones permitiría «un margen de limitación arbitraria de la libertad asociativa»<sup>496</sup>. Ya hemos explicado que cualquiera que sea su carácter, el registro de asociaciones actúa servido por funcionarios públicos cualificados y con atribuciones estrictamente regladas, sin margen alguno de discrecionalidad, ni posibilidad de valorar los fines excepto que contravengan el ordenamiento jurídico, lo que ni tan siquiera da lugar a denegar la inscripción sino a la sola suspensión del procedimiento, por lo que tales prevenciones, formuladas además desde un plano supositivo, carecen de fundamento. Al menos nadie ha podido demostrar que una vez transcurridos los primeros años en democracia y, por supuesto, después de la LODA, los registros generales de asociaciones hayan rechazado a inscripción ni una sola asociación por motivos de fondo o ideológicos. Que en el ámbito societario mercantil no haya presencia de un derecho fundamental (art. 38 CE) y esto conduzca ineludiblemente al establecimiento de un registro constitutivo se podría responder diciendo que tampoco hay derecho fundamental implicado en las sociedades civiles y, sin embargo, aquí el legislador ni tan siquiera ha previsto registro alguno, bastando la mera publicidad de hecho para la adquisición de su personalidad jurídica (art. 1669 CC). Y todavía cabría añadir que si el registro mercantil constitutivo está justificado, por ser el objeto de las sociedades la actividad económica, no vemos porqué el registro de asociaciones, el que inscribe miles de asociaciones con una indudable presencia en el mercado, no debería tener el mismo carácter en garantía de terceros.

En tercer lugar, se señala que la tesis constitutiva daría lugar a dos categorías de asociaciones, las asociaciones no inscritas o no reconocidas, y las asociaciones inscritas o reconocidas, gozando sólo éstas de personalidad jurídica mientras que las primeras serían asociaciones *in fieri*, y citando a PANTALEÓN el autor reproduce que «*no se respetaría el contenido esencial del derecho de asociación si la voluntad de no pasar por el sistema legal de publicidad se “castigase” haciendo impracticable la vida externa de las asociaciones de que se trata; que es lo que ocurriría, si no se les reconoce capacidad de obrar o se considerase que sus bienes siguen siendo propiedad por cuotas de sus asociados. Dicha personalidad jurídica elemental la adquieren las asociaciones desde que sus fundadores acuerdan constituir las, estructurándolas para tener relaciones externas: no se requiere la previa publicación de hecho de la asociación*»<sup>497</sup>. Desde el momento en que la existencia del registro de asociaciones es obligatoria por imposición constitucional, siempre habrá dos tipos de asociaciones, las inscritas y las no inscritas, y precisamente el esquema actual de la LODA, el declarativo, es el que produce un castigo desproporcionado en las asociaciones no inscritas, pues el pacto asociativo determinante de la personalidad jurídica no opera la separación patrimonial y la reconocida capacidad de obrar es más teórica que práctica.

---

<sup>496</sup> *Ibidem*, pág. 185.

<sup>497</sup> *Ibidem*, pág. 187.



Por último, se rechaza trasladar el sistema constitutivo de las asociaciones especiales a las asociaciones comunes, por dos motivos: a) tomando como referencia el registro de partidos políticos se afirma que, en realidad, sus inscripciones también son declarativas, y es que la ley prevé la adquisición automática de la personalidad por el simple transcurso del plazo para que se practique el correspondiente asiento, siendo lo determinante la presentación en forma de la solicitud y no que dicho asiento se lleve a efecto; y b) considerando que la ley ha optado para algunas asociaciones por registros constitutivos, se señala que este argumento de derecho positivo tiene un valor relativo y que, en cualquier caso, se trata de tipos especiales de asociaciones (partidos, sindicatos) que sirven para facilitar la participación política o institucional y desarrollan funciones de indudable dimensión pública<sup>498</sup>. Lo primero nos lleva al terreno del silencio positivo, el que rige actualmente<sup>499</sup> y que se podría trasladar sin problemas a los registros generales de asociaciones de carácter constitutivo, de tal manera que a falta de resolución expresa en un plazo determinado la asociación quedaría inscrita y adquiriría personalidad jurídica<sup>500</sup>. Lo segundo nos coloca en la consideración de las asociaciones de régimen común como entidades menores o de segundo grado, pero seguimos sin poder comprender por qué, por ejemplo, a un partido político regionalista sin representación parlamentaria se le da una importancia justificativa de un registro constitutivo y por qué a entidades como Amnistía Internacional (AI), Greenpeace, Asociación de Deportes Olímpicos (ADO), Instituto de la Empresa Familiar, Asociación para la Defensa de la Naturaleza (ADENA), Federación Española de Bancos de Alimentos, Asociación Española de Fundaciones, Plataforma del Tercer Sector, Círculo de Bellas Artes o Academia del Cine, todas ellas asociaciones comunes inscritas en el Registro Nacional de Asociaciones, se las considera de menor importancia en términos de intervención social y económica, participación institucional y dimensión pública determinante de un registro declarativo<sup>501</sup>. Desde luego si estos elementos fueran los decisivos, las asociaciones comunes deberían ser las primeras en contar con un registro constitutivo, al margen de que no todas presenten la misma repercusión y alcance,

---

<sup>498</sup> *Ibidem*, págs. 183 y 188.

<sup>499</sup> Art. 30.1 LODA: “El plazo de inscripción en el correspondiente Registro será, en todo caso, de tres meses desde la recepción de la solicitud en el órgano competente. Transcurrido el plazo de inscripción señalado en el párrafo anterior sin que se haya notificado resolución expresa, se podrá entender estimada la solicitud de inscripción”.

<sup>500</sup> No es irrazonable ver cierto riesgo en esta opción pero ante una inscripción dudosa por silencio el Registro, en función de la irregularidad que se aprecie, siempre podrá acudir a los mecanismos de la revisión de oficio de los actos nulos o de la declaración de lesividad de los actos anulables (arts. 106 y 107 LPAC). No sería descartable la primera vía en aplicación del art. 47.1.f) LPAC, según el cual son nulos “los actos expesos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”.

<sup>501</sup> De entre las citadas, nos detenemos en la Plataforma del Tercer Sector, asociación común inscrita en el Registro Nacional de Asociaciones. De su página web obtenemos la siguiente información: “La Plataforma del Tercer Sector se constituyó en enero de 2012 para defender, a través de una única voz, los derechos e intereses sociales de la ciudadanía, principalmente de las personas en situación de pobreza o riesgo de exclusión. Con este objetivo se unieron las siete organizaciones más representativas del ámbito de lo social: la Plataforma del Voluntariado de España (PVE), la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión social en el Estado Español (EAPN-ES), la Plataforma de ONG de Acción Social (POAS), el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), Cruz Roja Española, Cáritas y la Organización Nacional de Ciegos de España (ONCE). A ellas se han unido posteriormente entidades colaboradoras y Plataformas del Tercer Sector de ámbito regional. A día de hoy, la Plataforma está compuesta por veinte organizaciones y representa a cerca de 30.000 entidades del Tercer Sector, de las que forman parte 645.000 trabajadores y 1,3 millones de personas voluntarias”, cfr. <http://www.plataformatercersector.es/es/quienes-somos> (último acceso 20.12.2018). Por si estos datos, por sí mismos, no fueran impactantes, se señala que la “Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector” es un órgano colegiado de composición paritaria del que forman parte representantes del Ministerio de Derechos Sociales y de la asociación Plataforma del Tercer Sector, regulado en la actualidad por el Real Decreto 774/2017, de 28 de julio (BOE núm. 205, de 26 de agosto de 2017).

que es, por cierto, lo que sucede con los partidos políticos, que estando inscritos 5.253 en el Registro de Partidos Políticos del Ministerio del Interior<sup>502</sup>, no llega al uno por ciento el número de los que tienen representación parlamentaria y municipal. Se nos podrá decir, claro está, que si el constituyente ha destacado a partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales (art. 6 y 7 CE) frente al resto de asociaciones, nadie es quien para colocarlas al mismo nivel, tampoco a los efectos registrales. Lo que ocurre es que la Constitución no ha hecho esa misma distinción respecto de las asociaciones de fiscales (art. 127 CE) en relación con el resto de asociaciones profesionales<sup>503</sup>, sean o no de funcionarios públicos, y sin embargo el legislador ha optado para ellas por un registro de carácter constitutivo<sup>504</sup>. Sobre esto alguien podría entender que, aunque fuera del Título Preliminar, la sola mención de un tipo asociativo en la Constitución ya le otorgaría cierta relevancia constitucional conducente a un registro constitutivo, pero tal argumento no se puede aceptar si se atiende a que las asociaciones de consumidores y usuarios también están expresamente citadas en el texto constitucional (art. 51.2) y para ellas el registro estatal es declarativo<sup>505</sup>. En cualquier caso, si volviendo al criterio de la relevancia constitucional se nos dice que el registro de entidades religiosas es constitutivo porque trae causa directa de la libertad religiosa, reconocida como derecho fundamental en el art. 16 CE, ¿caso la libertad de crear asociaciones no es también un derecho fundamental recogido en la misma Sección 1ª del Capítulo II del Título I y, más aun, no es la libertad ideológica, fundamento de tantísimas asociaciones comunes, un derecho fundamental igualmente previsto en el art. 16 CE?

Según todo lo anterior, creemos que no existen motivos sólidos para considerar que el legislador se encuentra compelido necesariamente a establecer un registro de asociaciones declarativo. Desde el momento en que está descartada cualquier autorización sobre el pacto asociativo, previa o posterior, que el Registro se configura con atribuciones exclusivamente regladas, y que sobre el procedimiento de inscripción rige el modelo de silencio positivo, nada tiene que temer la libertad de asociación. Si, a partir de aquí, y por razones de interés general, resulta preciso salvaguardar la seguridad jurídica y económica y la buena fe de terceros, así como favorecer el emprendimiento asociativo, la conclusión no puede ser otra que la conveniencia de diseñar un registro general de asociaciones de carácter constitutivo, cuyas inscripciones transformen en persona jurídica la concurrencia de voluntades de un grupo de

---

<sup>502</sup> Número total de formaciones políticas inscritas a 1 de octubre de 2020. Dato obtenido de la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior.

<sup>503</sup> Se comparte que “no todos los tipos asociativos a los que se refiere expresa o implícitamente la Constitución son incluidos en esta categoría. El art. 16 CE garantiza el asociacionismo religioso, el art. 43.3 CE el deportivo, el artículo 48 CE el juvenil, el artículo 51 CE las asociaciones de consumidores y usuarios y el art. 127.1 CE las asociaciones profesionales de jueces, magistrados y fiscales, pero en ninguno de estos casos la Constitución atribuye a estas asociaciones funciones de *relevancia constitucional*”, cfr. MONTILLA MARTOS, J.A., op. cit. pág. 185. Tímidamente, de forma tangencial y sin ningún argumento al respecto, la STC 252/2000 reconoce “cierta relevancia constitucional” a las asociaciones de fiscales (FJ 5), sobre lo que no se pronunció la STC 24/1987 que se cita.

<sup>504</sup> Art. 54 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal: “De acuerdo con lo establecido en el artículo ciento veintisiete de la Constitución se reconoce el derecho de asociación profesional de los Fiscales, que se ejercerá libremente en el ámbito del artículo veintidós de la Constitución y que se ajustará a las reglas siguientes: Uno. Las Asociaciones de Fiscales tendrán personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines... Cuatro. Las Asociaciones profesionales quedarán válidamente constituidas desde que se inscriban en el Registro, que será llevado al efecto por el Ministerio de Justicia”.

<sup>505</sup> El Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios (REACU) está previsto en el art. 33 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

personas que se unen para alcanzar un fin común con base a una organización de corte democrático. Como dice GÓMEZ MONTORO «*en momentos de normalidad constitucional como los que –al menos en muchos aspectos- vivimos, el Registro ha dejado de ser un peligro para el derecho (y así parece demostrarlo la experiencia): resulta claro que ni el funcionario que registra tiene libertad para realizar un control ideológico de las asociaciones (no podría hacerlo sin incurrir en un delito), ni los que crean una asociación pueden pretender que sea reconocida como tal en el tráfico jurídico y que acceda a alguno de los distintos tipos ofrecidos por el legislador sin inscripción alguna en el correspondiente Registro y sin la previa comprobación de que reúne los requisitos legalmente exigidos para ello*»<sup>506</sup>.

Podríamos ir resumiendo que se presentan dos posturas extremas, la de que con el pacto asociativo por los promotores surge la asociación como ente separado y con personalidad jurídica, y la de que sólo con el acto de inscripción por la Administración se produce simultáneamente la constitución de la asociación y la adquisición de la personalidad jurídica. Habría una alternativa intermedia que pasa por reconocer la válida constitución de la asociación por la sola y libre concurrencia de las voluntades de los socios, surgiendo esa entidad separada y sujeto de Derecho<sup>507</sup>, pero cuya atribución de la personalidad jurídica queda diferida a la inscripción obligatoria. VIDAL MARÍN introduce nuevos matices al decir que la publicidad no debe entenderse solamente como instrumento de conocimiento del conjunto de asociaciones sino también como instrumento de visibilidad y oponibilidad de la propia asociación frente a terceros. Con anterioridad a la LODA, y con base en el art. 35.1 CC, el autor analizaba que la personalidad jurídica de las asociaciones era posible obtenerse antes del Registro, en tanto que una opción legal perfectamente válida, pero advertía que «*las asociaciones que quieran valerse de o utilizar su personalidad jurídica frente a terceros necesitan de publicidad, la cual, en la mayoría de los casos, se consigue mediante la inscripción en el Registro Público correspondiente. En consecuencia, lo que se deriva de la inscripción en el Registro no es la adquisición de la personalidad jurídica sino su indiscriminada oponibilidad frente a terceros (Marín López, 1991, pág. 609)*»<sup>508</sup>. Luego está la opción de la LODA, la más perjudicial para las asociaciones pues otorgando la personalidad jurídica desde la constitución la desposee al mismo tiempo de sus principales cualidades, sin perjuicio de configurar un registro de simple publicidad formal.

A nuestro juicio, en apoyo de la tesis intermedia habría dos importantes razones, la libertad y la seguridad.

---

<sup>506</sup> Cfr. GÓMEZ MONTORO, A.J., *Veinticinco años de derecho de asociación*, op. cit., pág. 257.

<sup>507</sup> Para Montilla Martos las asociaciones no inscritas no son personas jurídicas, sin embargo, “ello no es óbice para considerarlas centros de imputación en relaciones jurídicas con terceros... La no adquisición de personalidad jurídica no constituye un óbice absoluto, en este sentido, para el mantenimiento de relaciones jurídicas. Si tienen subjetividad jurídica como ente distinto de los individuos que lo forman, la respuesta sería, en un acercamiento epidérmico, la sustitución de la noción de persona jurídica por la de sujeto de Derecho”, cfr. MONTILLA MARTOS, op. cit., pág. 202. El autor asimila de alguna forma a las asociaciones no inscritas con los entes sin personalidad o grupos sociales, que no obstante ya están contemplados en la normativa desde una perspectiva de reconocimiento subjetivo. Así, por ejemplo, el apartado 2 del art. 6 LEC, sobre la capacidad para ser parte, dispone: “Sin perjuicio de la responsabilidad que, conforme a la ley, pueda corresponder a los gestores o a los partícipes, podrán ser demandadas, en todo caso, las entidades que, no habiendo cumplido los requisitos legalmente establecidos para constituirse en personas jurídicas, estén formadas por una pluralidad de elementos personales y patrimoniales puestos al servicio de un fin determinado”.

<sup>508</sup> Cfr. VIDAL MARTÍN, T., *El Derecho de Asociación*, Parlamento y Constitución. Anuario, núm. 2, Toledo, 1998, pág. 217.

La libertad de asociación es la que ampara que las personas decidan comenzar un proyecto conjunto en forma de asociación y que de su formalización, sin interferencia de los poderes públicos, nazca o se constituya un ente asociativo. No es lugar este para discernir sobre la naturaleza jurídica de esa concurrencia de voluntades formalizada en un documento público o privado. La doctrina se encuentra dividida y ya sabemos que el Tribunal Constitucional ha descartado que sea un verdadero contrato, aproximándose más bien a la idea de un acuerdo *sui generis*. Pero al igual que para el contrato lo decisivo sobre su validez es que exista consentimiento, objeto y causa, también para el pacto asociativo será determinante que se respeten los requisitos que establezca la ley para su validez<sup>509</sup>.

Pero esa libertad por sí sola no colma las exigencias de un Estado de Derecho, que debe completarse con la seguridad que proporciona la publicidad.

Para DE CASTRO los dos elementos que constituyen suficiente garantía para que una organización pueda ser considerada persona jurídica son, básicamente, dos: su estatuto, el acuerdo de voluntades entre las partes, y la publicidad, expresada mediante su inscripción en el registro<sup>510</sup>.

GÓMEZ MONTORO analiza que *«para buena parte de la doctrina, el exacto alcance del mandato de inscripción registral del art. 22.3 CE sólo se entiende desde la perspectiva de la adquisición de la personalidad jurídica por la asociación. Esta –se afirma– nace de la libre voluntad de los socios, pero sólo adquiere personalidad jurídica cuando se inscribe en el correspondiente Registro. En apoyo de esta tesis se ofrecen al menos dos argumentos: de un lado, la personalidad es algo no intrínseco a las asociaciones, se trata de un plus que puede otorgar el ordenamiento jurídico bajo las condiciones que estime oportunas; en segundo lugar, se afirma, la personalidad requiere siempre publicidad, por lo que no sería lógico su reconocimiento a aquellas asociaciones o sociedades no inscritas»*<sup>511</sup>.

JIMÉNEZ MUÑOZ se extiende sobre el argumento de que tras el art. 22.3 CE *«la jurisprudencia ha entendido reiteradamente que la personalidad jurídica de la asociación nacería ahora por el mero acto constitutivo de los socios fundadores, es decir, por la simple concurrencia de voluntad de los socios promotores, sin necesidad de que se proceda a inscripción registral alguna. Jurisprudencia que fue criticada mayoritariamente por la doctrina, pues una cosa sería la no necesidad de reconocimiento administrativo para la constitución de asociaciones y otra la concesión de personalidad jurídica a las asociaciones no registradas, y los principios de protección de la buena fe de los terceros y de seguridad jurídica que exigirían la inscripción. Entendía la doctrina que debe distinguirse entre el libre ejercicio del derecho de asociación, concretado en la válida constitución de asociaciones –de trascendencia constitucional–, y la atribución de la personalidad jurídica a esas asociaciones –cuestión de mera legalidad–; para adquirir la personalidad jurídica, las asociaciones deben inscribirse en un*

---

<sup>509</sup> Debe recordarse que lo que es libre y autónomo es la decisión de las personas de crear una asociación con un preciso fin, pues, a partir de aquí, la válida constitución requiere observar unos requisitos formales (exclusión de la forma verbal) y materiales (contenido mínimo y obligatorio de acta y estatutos) previstos por la ley sin los cuales no habría entidad de tipo alguno.

<sup>510</sup> Vid. CASTRO Y BRAVO, F. de, *La persona jurídica*, op. cit., págs. 280-281.

<sup>511</sup> Cfr. GÓMEZ MONTORO, A.J., *Veinticinco años de derecho de asociación*, op. cit., pág. 258.

*Registro, y en tal sentido habría que entender el artículo 22.3 CE. Es más, como pone de manifiesto CAPILLA, es deseable la intervención pública en la constitución de personas jurídicas, por razones de certeza, seguridad jurídica y protección de terceros: el hecho de que el nuevo sujeto de Derecho sea titular de relaciones jurídicas tanto con sus miembros como frente a terceros y se le atribuya la titularidad de un patrimonio separado, distinto de los de sus miembros, determina un sistema de publicidad para la atribución de personalidad jurídica o al menos para gozar de sus efectos en los regímenes de la mayoría de las personas jurídicas (fundaciones, sociedades civiles, sociedades mercantiles de índole personalista, sociedades anónimas, sociedades de responsabilidad limitada, cooperativas..., o dentro ya de las asociaciones en sentido amplio, en el caso de los partidos, los sindicatos, las asociaciones religiosas...). Por ello, estas razones permiten entender que el régimen de las asociaciones no tiene por qué ser distinto, requiriéndose igualmente una inscripción registral»<sup>512</sup>. En efecto, CAPILLA critica el sistema de mera constitución y propone una interpretación menos literalista del art. 35.1 CC diciendo, en principio, que la atribución de la personalidad jurídica no es cuestión constitucionalmente relevante sino de mera legalidad, para después señalar que «es deseable la intervención pública en la erección de personas jurídicas por razones fundamentalmente de certeza, seguridad y protección de terceros» y que esa intervención pública «debe preferentemente articularse mediante un Registro dotado de efectos de publicidad formal, cuando menos, que resulte adicionalmente atributivo de la personalidad jurídica», y concluir, tras constatar que es el sistema que se va imponiendo para la generalidad de las organizaciones, que las normas «más recientes reguladoras de determinadas asociaciones y fundaciones constituyen también “contexto” para la interpretación sistemática del art. 35.1, revelador de que en el ordenamiento español se tiende a exigir la inscripción en un Registro para atribuir la personalidad jurídica»<sup>513</sup>.*

Abundando en lo expuesto, el modelo diseñado por la LODA en cuanto a la constitución de las asociaciones ha sido objeto, por irreal, de acertada crítica. DURÁN RIVACOBRA y DE LA REINA TARTIERE ponen de manifiesto que «*resulta llamativo que no se una el reconocimiento del derecho de asociación (art. 22.1 CE) a ningún tipo de intervención pública previa, ni tan siquiera exija fines de interés general, a diferencia de lo prevenido para las fundaciones en el artículo 34.1 de la propia Constitución. Tanto es así que las disposiciones legales no pueden ignorar el hecho y someter su vacío a correcciones indirectas. La reciente Ley Orgánica 1/2002... no puede de otra manera que respetar el marco establecido en la Constitución. Sin embargo, no es menos cierto que maneja con habilidad su capacidad de maniobra para reconducir el régimen de las asociaciones. Habida cuenta que se reconoce el derecho de asociación (art. 22.1 CE) sin aludir a los fines de interés general se corre un serio riesgo de que cualquier iniciativa logre las enormes ventajas de la personalización... Los efectos de la medida pueden ser pavorosos. Aun cuando resulta evidente que la Constitución no estatuye control previo alguno..., una concepción completamente abierta del movimiento asociativo resulta imposible de mantener. Téngase presente que gana campos de actividad cada vez mayores... La libertad de asociación no se predica en exclusiva de los impulsores de la iniciativa, sino que abarca también al ente creado, hasta el extremo de que permanece a salvo de controles administrativos previos (art. 2.2 LODA) y puede realizarse por simple acuerdo de*

<sup>512</sup> Cfr. JIMÉNEZ MUÑOZ, op .cit., págs. 2157 a 2159

<sup>513</sup> Cfr. CAPILLA RONCERO, F., *De las personas jurídicas*, op. cit. págs. 856 a 859.

tres individuos, ya sean personas físicas o jurídicas (art. 5.1 LODA), incluso plasmado en documento privado. El de su constitución se trata de un momento fundamental en el régimen de la asociación, pues a partir del mismo se reconoce su personalidad jurídica y plena capacidad de obrar (art. 5.2 LODA). Ahora bien, como ya se advirtió, este reconocimiento de las asociaciones a partir de su constitución meramente privada es, en cierto modo, utópico. Piénsese en que un ente autónomo y con libre capacidad implica que actúa con independencia de sus miembros también en el plano económico. Mas ello resulta inviable, y muy poco recomendable, si no hay controles previos de legalidad y se abre las puertas a organizaciones colectivas, pero sin el mínimo atisbo de fin público en sus actividades. En tal sentido, la piedra de toque del sistema escogido la constituye la inscripción registral de los nuevos entes. Quiere con ello decirse que la expresión a los solos efectos de publicidad (art. 10.1 LODA) es pura entelequia»<sup>514</sup>. Los autores advierten del voluntarismo de la LODA y de que su modelo de constitución de asociaciones sólo se puede reconducir a través de la institución registral («la piedra de toque»).

De entre los cuatro sistemas de constitución asociativa que identifica ANZURES GURRÍA, el mismo autor afirma que ha sido fuertemente defendido por un sector de la doctrina el sistema de libertad relativa: «De acuerdo con este sistema, aunque la constitución de la asociación es libre y nace de la concurrencia de la voluntad de los socios promotores, no adquiere su personalidad jurídica hasta que no se inscriba en el registro correspondiente... Según esta postura, la personalidad jurídica es entendida en sentido amplio y como algo extrínseco a la asociación, como un plus que el Estado puede otorgar mediante el acto de inscripción registral siempre que la asociación satisfaga ciertas condiciones. En caso de que ésta sea denegada porque la asociación no satisfizo los requisitos exigidos, ha de entenderse como una negativa a la adquisición de la personalidad jurídica de la asociación, mas no como una restricción al ejercicio del derecho fundamental»<sup>515</sup>. A nuestro juicio este sistema de libertad, relativa, pero libertad al fin y al cabo, respetaría sin ambages el art. 22 CE, entre otras cosas porque el art. 5.2 LODA, el que dice que con el acta fundacional adquiere la asociación personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, no forma parte del contenido esencial del derecho de asociación sino que se dictó al amparo del art. 149.1.1ª CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos en el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales. Estamos, por tanto, ante una cuestión de mera legalidad ordinaria, y tan publicidad registral, la del art. 22.3 CE, puede ser la que se ligue a la simple difusión de información como la que se vincule a la tenencia de la personalidad jurídica pues el precepto únicamente dice «a los solos efectos de publicidad», y estos efectos pueden ser los que determine el legislador por razones de interés general y seguridad jurídica.

A modo de broche, al realizar un balance sobre el derecho de asociación con motivo del cuarenta aniversario de la Constitución, SALVADOR MARTÍNEZ declara que se puede considerar superado el debate sobre la inscripción, y remata con que «hoy existe acuerdo mayoritario en la doctrina, incluyendo al TC, en entender que solo con el pacto entre los socios se crea la asociación, pero que es preciso el trámite de la inscripción en el registro de

---

<sup>514</sup> Cfr. DURÁN RIVACOBIA, R. y DE LA REINA TARTIÈRE, G., op. cit., págs. 15 y 16.

<sup>515</sup> Cfr. ANZURES GURRÍA, J.J., op. cit., pág. 144.

*asociaciones para que esta adquiera personalidad jurídica y pueda actuar como tal en el tráfico jurídico»*<sup>516</sup>. El Tribunal Constitucional, así es, ha dejado abierta esta posibilidad: la asociación nace con el pacto fundacional de los socios pero el legislador es libre para configurar el registro obligatorio tanto declarativo como constitutivo, a los solos efectos de publicidad o a los efectos de la adquisición de la personalidad jurídica, sin perjuicio de también servir a la publicidad, respectivamente.

Al legislador le es dado un poder de configuración realmente amplio, y si la LODA no tuvo inconveniente en atribuir múltiples efectos al Registro, desbordando el mandato de quedar constreñido, en principio, a un único efecto, el de la publicidad («a los solos efectos...»), una futura reforma no debería tener el más mínimo reparo en positivizar la más razonable y extendida interpretación que sobre tal efecto se ha ofrecido. Si la personalidad jurídica requiere publicidad y las asociaciones están constitucionalmente obligadas a constar en un registro, no bastando para ellas la simple publicidad de hecho, el art. 22.3 CE no puede significar otra cosa que la inscripción es atributiva de la personalidad jurídica. Incluso quienes apuestan por la tesis declarativa no dejan de compartir la importancia de proteger adecuadamente la seguridad del tráfico jurídico y económico, pero no terminan de progresar hacia la tesis constitutiva por temor al papel que en este nuevo sistema estaría llamado a jugar el Registro. Se trata de una visión muy influenciada por las intensas facultades de control administrativo-policial de la Ley de 1964 que hoy, en una democracia moderna y avanzada, que cuenta con una Administración altamente profesionalizada, carece de todo sentido<sup>517</sup>.

Insistimos en que la controvertida frase «a los solos efectos de publicidad» ha de entenderse en un doble sentido. Por un lado, en el sentido de que el Registro sirve exclusivamente a la publicidad, quedando desprovisto, en particular, de funciones de control o intervención sobre la organización, funcionamiento y actividades de las asociaciones, algunas de las cuales, bajo la vigencia de la Ley de 1964, se instrumentaban precisamente a través del Registro. Y por otro, que el Registro debe quedar constreñido a la publicidad, pero a lo que signifique la publicidad, y ésta, como decimos, puede tener el significado estricto (publicidad formal) o amplio que decida el legislador, sin que en este segundo caso la simultánea inscripción de la asociación en un registro público y la adquisición de su personalidad jurídica, derivándose a su vez efectos de publicidad material, sea una opción impedida absolutamente por el art. 22.3 CE.

A nuestro modo de ver hay, además, un reforma pendiente, imprescindible para introducir la necesaria coherencia interna en la LODA y que nos reconduce al carácter del registro de asociaciones. En páginas anteriores hemos visto cómo este registro es más que mera publicidad y que, por ejemplo, las modificaciones estatutarias se tienen por no puestas o simplemente no existen si no son objeto de inscripción. Cuando se recorre ordenadamente la

---

<sup>516</sup> Cfr. SALVADOR MARTÍNEZ, M., op. cit., pág. 2278.

<sup>517</sup> A veces se realizan afirmaciones que plantean el problema y ofrecen la solución, como cuando se dice, frente a la Ley de Asociaciones de 1964, que con el art. 22.3 CE “se pretende desvincular a la inscripción de efectos sustantivos, en lo tocante a la adquisición de la personalidad jurídica, para que se quiebre la tradición intervencionista existente hasta entonces, fruto de la falta de democracia observable en dicha época”, cfr. QUESADA SÁNCHEZ, A.J., op cit. pág. 280. Lo que, a nuestro juicio, viene a decir que sería objeto de preocupación un registro de asociaciones bajo un régimen totalitario pero no en el contexto de un régimen democrático y social, con independencia del grado de intensidad de dicho registro.

LODA y se llega al art. 16 sorprende leer, en comparación con preceptos anteriores, que las modificaciones de los estatutos acordadas por el órgano asociativo competente no valen ni vinculan a nadie, ni tan siquiera a los propios socios que las han aprobado, si quedan al margen del Registro.

Se llama la atención sobre esta importante disposición por cuanto, en efecto, las asociaciones no están vinculadas por los pactos y contenidos estatutarios originales a mantenerlos de forma indefinida, de manera que después de la inscripción podrían abordar tanto un cambio puntual de los mismos como acometer una radical transformación sin límite alguno, modificando los estatutos respecto de la denominación, fines y actividades, domicilio, ámbito territorial, tipos de socios y condiciones de ingreso, estructura orgánica o recursos económicos y patrimoniales, entre otros aspectos. Mientras que los estatutos fundacionales, según la LODA, tendrían un simple valor informativo, la renovada asociación derivada de una modificación de los estatutos sólo tendría efectos frente a terceros a partir de su inscripción en el Registro, con la consecuencia de, no siendo así, es decir, no haber alcanzado la publicidad oficial, no poderles ser oponibles. No podemos apreciar en esto sino una total incongruencia<sup>518</sup>.

Que la modificación de estatutos decidida libremente por los socios en virtud del principio asociativo de autonormación sólo se pueda hacer valer frente a terceros a partir de la inscripción y que, en cambio, los estatutos fundacionales aprobados por los promotores en el acto constitutivo no puedan ser oponibles, aún inscritos, es una contradicción legal inexplicable. Si la LODA dice que la inscripción es una garantía es porque entiende que no hay mayor garantía que los pactos y acuerdos de la entidad privada que es una asociación sean públicos, y lo sean a través de un registro oficial de publicidad material, y todo ello con independencia de que tales pactos y acuerdos sean los originarios o los aprobados con posterioridad a la constitución de la asociación.

Entre la doctrina sólo queda apuntada la cuestión. Al comentar la Ley 7/1997, de 18 de junio, de Asociaciones de Cataluña, que contenía un precepto similar al art. 16 de la actual ley orgánica de asociaciones, MARÍN LÓPEZ afirmó que *«la garantía para los terceros queda diluida en una regulación francamente imprecisa. Si en caso de modificación de los Estatutos está claro que “únicamente desde el momento de la inscripción (de la modificación) se producen efectos en perjuicio de terceras personas” (art. 9.5.c), nada análogo hay para la inscripción de la constitución»*<sup>519</sup>, y al comentar directamente el citado art. 16 GONZÁLEZ

---

<sup>518</sup> Una inconsistencia que ya fue detectada al momento de elaboración de la LODA: “Como ya apuntara el Informe del Consejo de Estado al Anteproyecto de Ley Orgánica, parece producirse cierta discordancia entre el texto de este precepto [art. 16] y el carácter general que se atribuye a la inscripción en el artículo 10, en el sentido de que la obligatoriedad de inscribir en el Registro la modificación de los Estatutos debe entenderse en el mismo sentido y con los mismos efectos que se atribuye a la inscripción originaria de la asociación. No tiene sentido otra interpretación, según la cual la exigencia de inscribir dicha modificación fuese mayor o tuviese mayores efectos jurídicos de los que se atribuyen a la inscripción originaria”, cfr. BENZO SÁINZ, F., op. cit., pág. 25. No se encontrará en la Memoria de la LODA ninguna explicación a esta divergencia.

<sup>519</sup> Cfr. MARÍN LÓPEZ, J.J., *Legislación sobre asociaciones*, op. cit., pág. 62.



PÉREZ señaló que una vez inscritos los estatutos de una asociación «es lógico que se potencien los efectos de la inscripción»<sup>520</sup>.

Más tino encontramos en las palabras de DURÁN RIVACOBIA y REINA TARTIERE, según las cuales en el art. 16 LODA «se exceptúa el régimen registral de las asociaciones (cfr. Art. 10 LODA), al prever como constitutiva la inscripción de las modificaciones de algunos de los extremos estatutarios enunciados, se entiende, en el número primero del art. 7 LODA. Si se repara en los muy variados aspectos a que en tal sede se refiere, se antoja muy poco imaginable una modificación de los Estatutos que no altere ninguno»<sup>521</sup>. Este planteamiento nos lleva a considerar el viejo principio medieval de *exceptio probat regulam in casibus non exceptis*. Un principio cuyo significado se ha deformado hasta el punto de interpretarse que la excepción confirma la regla, lo que carece de toda lógica, y que en nuestro ámbito nos llevaría al absurdo de entender que la inscripción constitutiva de la modificación de estatutos confirma la inscripción declarativa de los estatutos fundacionales. Por el contrario, la correcta interpretación del principio consiste en que la excepción pone a prueba la regla general, de manera que si la excepción tiene sentido y es legítima dicha regla general, por inconsistente, debe derogarse o reformarse. Y esto es lo que propugnamos respecto del art. 10.1 LODA, que aparece como la regla general de la inscripción de los estatutos fundacionales «a los solos efectos de publicidad», contradicha por la regla excepcional de la inscripción de los estatutos modificados «a todos los efectos de publicidad» (art. 16.1 LODA). No teniendo sentido categorizar las inscripciones y, en cualquier caso, si así se hace, menos aún lo tiene que se priorice la eficacia de la modificación de estatutos, por mínima que sea, frente a la eficacia de los estatutos originales en toda su extensión, creemos que la solución a la contradicción legal no puede ser otra que la convergencia de los efectos de las inscripciones, y que tan constitutiva debe ser frente a terceros la inscripción de los estatutos modificados como, especialmente, la inscripción de los estatutos fundacionales, más todavía si se tiene en cuenta la razonable probabilidad de que estos estatutos fundacionales nunca lleguen a modificarse.

A la vista de cuanto queda expuesto, nos postulamos a favor de un modelo para el registro general de asociaciones distinto del actual, que creemos no satisface todos los intereses concurrentes. Partiendo de la concepción de dos actos separados y sucesivos con efectos diferentes, el de la libre creación de la asociación con su normación y organización propias y el de la inscripción atributiva de la personalidad jurídica, la evolución normativa que propugnamos podría consistir, por ello, en un simple paso, en el de entender que el ente asociativo nace libremente de la voluntad de los socios, al margen de intermediación administrativa alguna, pero que su personalidad jurídica sólo puede derivar de su efectiva constancia en un registro público. Con ello se favorecería el impulso asociativo y se preservaría la seguridad jurídica.

Y es que, reiteramos, el apartado 1 del art. 22 CE ampara la libertad de crear asociaciones sin autorización de los poderes públicos, y el apartado 3 permite al legislador configurar un registro de asociaciones constitutivo o declarativo, sin que ambos planos sean

---

<sup>520</sup> Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Derecho de Asociación. Comentarios a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo*, Civitas, Madrid, 2002, pág. 251.

<sup>521</sup> Cfr. DURÁN RIVACOBIA, R. y REINA TARTIERE, G., op cit. pág. 124.

incompatibles. De hecho, y aun a riesgo de ser calificados de reduccionistas, quizá detrás del art. 22.1 y 3 CE no haya que ver grandes disquisiciones. Este precepto abre un nuevo ciclo en el derecho de asociación rompiendo con la inmediata legislación preconstitucional, y en tal sentido cuando el apartado 1 dice que «*se reconoce el derecho de asociación*» lo que está suprimiendo definitivamente es el anterior régimen de autorización previa<sup>522</sup>, y cuando el apartado 3 impone a las asociaciones su inscripción «*a los solos efectos de publicidad*» lo que está eliminando radicalmente son los controles administrativos que se instrumentaban a través del Registro<sup>523</sup>. Ahora bien, que a partir de 1978 los poderes públicos quedaran desprovistos de cualquier facultad para intervenir en el pacto asociativo por virtud del art. 22.1 CE y en la actividad de las asociaciones por aplicación del art. 22.3 CE no quiere decir que el «único» efecto de la publicidad deba limitarse a hacer notoria la existencia de las asociaciones o publicidad formal, sin que pueda alcanzar a otras manifestaciones inherentes a aquélla como la adquisición de la personalidad jurídica o la oponibilidad material del registro, que siempre serán opciones a considerar por el legislador sin impedimento constitucional.

El verdadero espaldarazo que precisan las asociaciones transcurridos casi veinte años de vigencia de la LODA es considerarlas entidades de primer orden, actores principales en el ámbito social, político o cultural, y verdaderos agentes económicos, para lo cual resulta aconsejable la asimilación de su régimen jurídico, que es tanto como decir su régimen registral, a las sociedades o fundaciones, o a otras asociaciones especiales como partidos políticos o sindicatos<sup>524</sup>. Configurar unas asociaciones verdaderamente libres pero también responsables requiere superar posiciones paternalistas y recelosas como las actuales para alcanzar la

---

<sup>522</sup> El art. 22.1 CE tiene su correlato en el art. 2.2 LODA: “El derecho de asociación comprende la libertad de asociarse o crear asociaciones, sin necesidad de autorización previa”.

<sup>523</sup> Nótese la diferencia entre la acotación del art. 22.3 CE (“a los solos efectos de publicidad”) y la fórmula inconcreta del art. 5.1 de la Ley de Asociaciones de 1964 (“a los efectos que en cada caso procedan”). Este art. 22.3 CE, que recoge el principio de no injerencia de la Administración, se plasma en el art. 4.2 LODA: “La Administración no podrá adoptar medidas preventivas o suspensivas que interfieran en la vida interna de las asociaciones”.

<sup>524</sup> La normativa en este orden es abrumadora. Para las sociedades de responsabilidad limitada, sociedades anónimas y sociedades comanditarias por acciones, en relación con el Registro Mercantil, el art. 33 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, establece: “Con la inscripción la sociedad adquirirá la personalidad jurídica que corresponda al tipo social elegido”. Otros supuestos en este ámbito serían: art. 8.1 de la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de Sociedades Profesionales (“La escritura pública de constitución deberá ser inscrita en el Registro Mercantil. Con la inscripción adquirirá la sociedad profesional su personalidad jurídica”); art. 7 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas (“La sociedad cooperativa se constituirá mediante escritura pública, que deberá ser inscrita en el Registro de Sociedades Cooperativas previsto en esta Ley. Con la inscripción adquirirá personalidad jurídica”). Por su parte, el art. 7.3 del Texto Refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, dispone: “Las entidades aseguradoras se constituirán mediante escritura pública, que deberá ser inscrita en el Registro Mercantil. Con dicha inscripción adquirirán personalidad jurídica las sociedades anónimas, mutuas de seguros y mutualidades de previsión social”. A su vez, el art. 4.1 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, señala: “Las fundaciones tendrán personalidad jurídica desde la inscripción de la escritura pública de constitución en el correspondiente Registro de Fundaciones”. También en el terreno asociativo encontramos iguales supuestos: art. 3.4 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (“Los partidos políticos adquieren personalidad jurídica por la inscripción en el Registro de Partidos Políticos que, a estos efectos, existirá en el Ministerio del Interior”); art. 4.7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (“El sindicato adquirirá personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, transcurridos veinte días hábiles desde el depósito de los estatutos”); art. 3 de la Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical (“Las asociaciones [empresariales] constituidas al amparo de la presente Ley deberán depositar sus estatutos en la oficina pública establecida al efecto. Adquirirán personalidad jurídica y plena capacidad de obrar transcurridos veinte días desde el depósito de los estatutos”); art. 5.1 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (“Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas y sus Federaciones gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente Registro público, que se crea, a tal efecto, en el Ministerio de Justicia”).

madurez del entero movimiento asociativo mediante una ponderada consideración del derecho de asociación, que si bien con la Constitución superó el mecanismo de la autorización administrativa no ha terminado de desprenderse en la LODA de cierta tutela que viene a decir algo así como que las asociaciones son personas jurídicas con la sola conjunción formalizada de tres voluntades pero que asuman o se atengan a las consecuencias si no cumplen con el deber de la inscripción.

Nuestra propuesta concreta pasa por tomar aspectos parciales de los actuales artículos 5, 10 y 15 LODA y completarlos con aquellas reglas del derecho societario que permitan conjugar la más amplia libertad y facilidad para formar asociaciones y la más correcta protección de terceros, dando lugar a un precepto que podría tener la siguiente redacción<sup>525</sup>:

«Artículo XXX. *Constitución e inscripción.*

1. El acuerdo de constitución, que incluirá la aprobación de los estatutos, deberá formalizarse mediante acta fundacional en documento privado o escritura pública, e inscribirse en el Registro de Asociaciones competente.
2. Los promotores realizarán las actuaciones precisas a efectos del registro de la asociación. Por los actos indispensables para promover la inscripción, responderá la asociación en formación con el patrimonio que tuviera, y en su defecto los socios personalmente hasta el límite de lo que se hubieran obligado a aportar.
3. Los promotores que en el plazo de dos meses no hubieran presentado a inscripción el acta fundacional, responderán solidariamente de los daños y perjuicios que causaren por el incumplimiento de esta obligación.
4. La actividad asociativa no comenzará en la fecha de otorgamiento del acta fundacional salvo disposición expresa en contrario plasmada en los estatutos, en cuyo caso los socios asumirán la responsabilidad personal y solidaria que derive de los actos y contratos realizados.
5. Con la inscripción adquirirá la asociación su personalidad jurídica.
6. Las asociaciones inscritas responden de sus obligaciones con todos sus bienes presentes y futuros».<sup>526</sup>

---

<sup>525</sup> Esta propuesta no agotaría el régimen de responsabilidad de las asociaciones, inscritas y no inscritas, que debería complementarse con otros artículos.

<sup>526</sup> Esta propuesta, lógicamente, incluye el concepto de asociación “en formación” o “en constitución”, como así se considera para las respectivas entidades aún no inscritas en los artículos 36, 37 y 38 del Texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital de 2010, en el art. 9 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, o en el art. 13 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones. En el ámbito tributario, y a pesar de la clara dicción del art. 5.2 LODA, cuando la Agencia Tributaria emite un NIF provisional a una asociación no inscrita, a continuación del nombre que debe figurar en el apartado “Denominación o Razón Social” se añaden los términos “EN CONSTITUCIÓN”. Por ello, en la eventual reforma de la LODA que se sugiere en este trabajo resulta necesario contemplar el tránsito entre el momento de los documentos originarios y el de la inscripción.

### 3.5. El significado de «garantía» de la inscripción

El art. 10.2 LODA indica que la inscripción hace pública la constitución y los estatutos de las asociaciones «*y es garantía para los terceros que con ellos se relacionan, como para sus propios miembros*». La inscripción, en realidad, haciendo notorio el nacimiento de una nueva asociación y el contenido de sus documentos fundacionales, viene a ser una concreción del principio de seguridad jurídica, pues no se podrá discutir la confiabilidad de la publicidad registral frente a la publicidad de hecho. Una seguridad y garantía que se proyecta directamente sobre los propios socios y sobre terceros.

Para los socios la principal garantía de la inscripción pasa por el régimen de responsabilidad, que se transfiere a partir de dicho acto administrativo a la persona jurídica, la cual responderá ya con su propio patrimonio. Es fácil imaginar el interés de los socios promotores y del resto de socios en verificar a la mayor brevedad dicha inscripción, al menos para no exponer su patrimonio personal<sup>527</sup>. Al margen de esto, sobra decir que la asociación misma se beneficia de la publicidad y transparencia que proporciona el Registro pues sólo a través de esta dependencia oficial la entidad puede poner al alcance de todos, con plenas garantías de autenticidad, sus documentos fundacionales y modificativos, lo que a la vez genera una mayor confianza y credibilidad de la asociación en el sector de actividad elegido y un mayor nivel de compromiso en el cumplimiento de los fines sociales.

El concepto de tercero se ha de entender en un sentido amplio, comprendiendo primeramente a los poderes públicos<sup>528</sup>, aunque es cierto que la LODA parece pensar en otros destinatarios. Entre estos, a nuestro juicio, caben dos figuras principales, tanto las personas que desean contactar con la asociación al objeto de su posible ingreso como nuevos socios como las personas interesadas en establecer negocios jurídicos con la misma, y es que, para todas ellas, sólo a través del Registro se puede tener certeza de que la asociación se ha constituido legalmente y, en su virtud, que la denominación no es controvertida, los representantes son identificables, el domicilio cierto, los fines lícitos o el patrimonio determinado, entre otros datos relevantes sobre su organización y funcionamiento derivados del contenido de los estatutos. Téngase en cuenta, además, que si estos estatutos se modifican, en el sentido que sea, en ningún caso vincularán a terceros si no han sido objeto de inscripción, como así resulta del art. 16.1 LODA<sup>529</sup>. Y aún habría una tercera figura que son

---

<sup>527</sup> La existencia de las asociaciones no registradas, por propia iniciativa, es una realidad frente a la cual los socios discrepantes siempre podrán promover la convocatoria de una asamblea donde se plantee en el orden del día la adopción de un acuerdo instando a la junta directiva a la realización de los trámites necesarios para el registro de la asociación. Si dicho acuerdo fuera desfavorable a tal propuesta los socios contrarios podrían impugnarlo ante la jurisdicción civil por entenderlo contrario al ordenamiento jurídico (art. 40.2 LODA), toda vez que la inscripción es una obligación constitucional, y el órgano judicial, en su caso, podría ordenar tal inscripción (art. 41.a) LODA).

<sup>528</sup> Es habitual que los juzgados y tribunales, en el curso de la instrucción de cualquier proceso, requieran al registro de asociaciones para que aporten determinado documento original o copia testimoniada, como también que la misma Administración compruebe la situación legal de las asociaciones con la información registral o que, como ya sabemos, imponga un certificado registral para la emisión de ciertos actos o prestación de servicios. Quiere esto decir que la aportación directa por las asociaciones de los documentos asociativos, como pudiera ser el acta fundacional, a los distintos procedimientos o procesos en que debieran surtir efectos carecen de tal fuerza sin el aval registral. Siendo así, el Registro se convierte en un verdadero instrumento de garantía para el ejercicio de las funciones que los poderes públicos tienen encomendadas.

<sup>529</sup> La LODA distingue entre las modificaciones que afecten al contenido mínimo estatutario previsto en el art. 7 y aquellas que afecten a otros contenidos. Las primeras producirán efectos tanto para los socios como para terceros a

todas las entidades preexistentes de distinta naturaleza, que aunque no pretendan establecer relación alguna sí están interesadas en que el nombre de la nueva asociación que accede al Registro no coincida o se asemeje en términos confusos a la suya propia<sup>530</sup>.

Quiere todo esto decir que la garantía a la que se refiere la LODA no pasa por la publicidad sin más, sino por el carácter de la función registral, es decir, por las operaciones verificadoras que la preceden. En coherencia con su enfoque general, el art. 10.2 LODA no dice que la «inscripción constituye» sino que la «inscripción hace pública la constitución» de la asociación, tal cual se haya configurado por los socios promotores. Pero para apreciar una auténtica garantía este artículo se debe poner en relación con el art. 30.2, según el cual «*la Administración procederá a la inscripción, limitando su actividad a la verificación del cumplimiento de los requisitos que han de reunir el acta fundacional y los Estatutos*». El término «limitando» es equívoco pues, en realidad, el precepto esconde una función calificadora muy intensa al momento de analizar tales documentos. Y es aquí donde reside la garantía universal, frente a todos, que la inscripción representa, pues sí, por el contrario, el Registro se limitara a recibir los documentos presentados por los interesados y tras un examen superficial de los mismos acordara la inscripción nada quedaría asegurado más allá de la constancia de la existencia de una posible asociación. Cabe preguntarse entonces qué sentido tiene, no ya que los promotores decidan sobre una denominación, fines, organización y otras indicaciones estatutarias, a lo que lógicamente están obligados pero que con casi toda probabilidad van a cambiar a su paso por el Registro, sino que la Ley permita actuar con plena capacidad de obrar a las asociaciones desde el mismo momento de su fundación cuando su denominación puede ser coincidente con la de otra entidad o sus fines indeterminados o claramente ilícitos. Pensamos que nada de esto tiene sentido, y que tales inconvenientes para la seguridad jurídica y económica se resolverían con un registro jurídico de asociaciones que, además de obligatorio, fuera constitutivo. Ya se ha puesto de manifiesto cómo la propia LODA establece una serie de cautelas para preservar la actuación de las asociaciones, entre ellas, la regulación del contenido del acta fundacional y de los estatutos, su modificación, la disolución y liquidación o la identidad de los miembros de los órganos de dirección y administración, y como todos ellos son aspectos de obligado estudio por el registro preceptivo, por lo que podemos insistir en que éste se erige en el único garante de su conformidad con el ordenamiento jurídico en favor de la seguridad del tráfico y de los derechos de terceros.

En cualquier caso es cierto que, tal y como está diseñado en la actualidad, el declarativo registro de asociaciones ya es una verdadera garantía de legalidad de las asociaciones, si bien se llama la atención sobre los riesgos que para el tráfico concurren entre la fecha de su constitución y la de la inscripción, sobre todo teniendo en cuenta que la ley no marca un plazo para solicitar tal inscripción y que no todas se apresuran a instar este

---

partir de la inscripción. Las segundas vincularán a los socios desde su adopción pero a terceros sólo desde su inscripción.

<sup>530</sup> La distinción del art. 10.2 LODA entre “terceros” y “socios” nos parece apropiada por razones de claridad pero, verdaderamente, los segundos se pueden considerar subsumidos dentro de los primeros. Desde el momento en que el Tribunal Constitucional ha reconocido a los socios un conjunto de facultades frente a las asociaciones a las que pertenecen, lo que se está reconociendo, en parte, es la condición de tercero del socio frente a la asociación de pertenencia y que por tener personalidad jurídica diferenciada presenta capacidades que pueden interferir en los derechos e intereses de los propios socios, empezando por el derecho a pertenecer o dejar de pertenecer a la asociación misma.

trámite<sup>531</sup>. Unos riesgos que parte de la doctrina concentra en el patrimonio, hasta el punto de relativizar el valor de la inscripción al considerar que los terceros quedan más protegidos con el régimen de responsabilidad personal de los socios que con el patrimonio de la asociación misma<sup>532</sup>, pero olvidando que el interés de los terceros y de los poderes públicos es mucho más amplio, pudiendo alcanzar a otros extremos como su licitud, localización o identidad de los representantes. Nada de esto, sin embargo, completa la garantía a que se refiere la LODA desde el momento en que configura un simple registro declarativo e informativo, sin posibilidad alguna de desplegar efectos de publicidad material, puesto que ni las asociaciones que han sido diligentes en su registración pueden invocar lo inscrito frente a terceros ni los terceros de buena fe que se relacionan con tales asociaciones pueden oponer lo efectivamente inscrito, que es, en este punto, la línea de reforma que planteamos.

### 3.6. Efectos de la inscripción

A las alturas de este trabajo es ya evidente que la inscripción de las asociaciones presenta múltiples efectos, no sólo el previsto constitucionalmente circunscrito a la publicidad. La impronta legislativa ha hecho que la redacción del art. 22.3 CE haya llegado a ser no del todo verdadera<sup>533</sup>. Por supuesto, que la primera consecuencia de la inscripción es el ejercicio de la publicidad registral, mediante la que se da general conocimiento de la existencia de las asociaciones junto con sus estatutos y representación. La LODA es rotunda al decir que «*los Registros de Asociaciones son públicos*» (art. 29.1).

Pero tanto la LODA como otras muchas normas vinculan determinados efectos al registro de las asociaciones. Empezando por la LODA, comprobamos que concurren tres consecuencias directamente vinculadas a la misión del Registro, mientras que otras dos le son ajenas por afectar más bien al régimen de responsabilidad y funcionamiento de las asociaciones pero que, como decimos, se hacen igualmente depender de la inscripción. El primer efecto se refiere a la reserva de denominación, pues una asociación inscrita tiene garantizado que su nombre no podrá ser utilizado, en forma idéntica o similar, por otra que posteriormente pretenda su inscripción (art. 8.3 LODA). La segunda consecuencia tiene que ver con la modificación de estatutos, pues para que ésta pueda tener efectos frente a terceros y serle oponible, es necesario que los nuevos estatutos consolidados sean objeto de inscripción

---

<sup>531</sup> En la práctica del Registro Nacional de Asociaciones es normal recibir para inscripción asociaciones cuya acta fundacional se ha suscrito en fecha muy anterior a la de la presentación de la solicitud, pudiendo haber transcurrido entre ambas no sólo meses sino años.

<sup>532</sup> Al comentar el art. 9.2 de la Ley 7/1997, de 18 de junio, de Asociaciones de Cataluña, según el cual la inscripción es una garantía tanto para terceras personas que se relacionan con la asociación como para sus propios miembros, se ha opinado que “tratándose de asociaciones con escaso patrimonio fundacional, como suele ser lo más frecuente, en muchos casos interesará más a los terceros acreedores la ‘garantía’ personal y solidaria de quienes actúen en nombre de la asociación no inscrita que esta ‘garantía’ vacía e inconcreta que el art. 9.2 anuda a la inscripción”, cfr. MARÍN LÓPEZ, J.J., *Legislación sobre asociaciones*, op. cit., pág. 62.

<sup>533</sup> Durante la tramitación parlamentaria de la LODA ya se denunció por el diputado Sr. Erkoreka Gervasio que “el proyecto no respeta el contenido esencial del derecho fundamental de asociación porque atribuye por ejemplo a la inscripción unos efectos que exceden a los de la mera publicidad”, cfr. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, op. cit., pág. 5251. Centrándose únicamente en el hecho de la separación patrimonial dependiente de la inscripción, se enfatiza la discordancia entre la LODA y el art. 22.3 CE, reiterando que realmente los efectos de la inscripción, pese a la grandilocuencia de las expresiones empleadas, van algo más allá, y que esa “inscripción a los solos efectos de publicidad” no se plasma rigurosamente en la LODA, vid. QUESADA SÁNCHEZ, A.J., op. cit., págs. 284 y 285.

(art. 16.1 LODA). El tercer efecto guarda relación con la definitiva extinción de la personalidad jurídica, que sólo se entenderá producida con la cancelación de los asientos registrales, por más que la asociación, en asamblea celebrada con anterioridad, hubiera acordado su disolución (art. 18.3.f) LODA). El cuarto y quinto efectos, no menos importantes que los anteriores, inciden en aspectos básicos del sostenimiento de la asociación. Uno se refiere a que la autonomía patrimonial de la entidad sólo se alcanza con la inscripción, hasta cuyo momento los socios responden con su propio patrimonio personal frente a terceros (art. 10.4 y 15.1 LODA). El otro alude a que ninguna asociación podrá ser beneficiaria de medida alguna de fomento establecida por las Administraciones Públicas si no está previamente inscrita (art. 31.4 LODA)<sup>534</sup>, ni tan siquiera la obtención de la declaración de utilidad pública (art. 32.1.e) LODA).

Si la LODA desmiente al art. 22.3 CE, que contempla el registro «a los solos efectos de publicidad», no menos hacen otras normativas que, en buena lógica, desvinculan de la adquisición de la personalidad jurídica otros efectos para hacerlos posibles a partir de la efectiva inscripción registral de las asociaciones.

Aunque la base normativa no es diáfana en este ámbito, el Ministerio de Hacienda emite un NIF provisional a las asociaciones que hayan presentado la solicitud de inscripción ante el registro competente, y un NIF definitivo cuando acrediten la efectiva inscripción, sin que, por tanto, la sola presentación de los documentos fundacionales sean base suficiente para obtener este título. Lo mismo ocurre con el certificado digital de persona jurídica, que sólo se emite por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre previa demostración de que la asociación se encuentra inscrita, para lo cual se exige, precisamente, un certificado emitido por el registro competente.

Las asociaciones, ya lo sabemos, son titulares de la libertad de asociación y pueden ejercer este derecho para agruparse entre sí, aunque no podrán utilizar el término «federación» si las asociaciones promotoras no están inscritas, es decir, podrán formar una asociación más, como la que podrían crear otro tipo de personas jurídicas, pero no una federación de asociaciones con tal nombre porque aquél requisito viene exigido por los artículos 2.2 y 23.6 del RRNA. La inscripción en los registros generales de asociaciones, ya sea el Registro Nacional de Asociaciones o los Registros General de Asociaciones de las Comunidades Autónomas, es además la vía previa necesaria para alcanzar la inscripción en los registros secundarios y así obtener las ventajas que de los mismos se deriven. Una asociación de cooperación al desarrollo, por ejemplo, únicamente podrá acceder al Registro de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores, y recibir la condición de ONG de cooperación al desarrollo, así como las ayudas ligadas a tal condición, si aporta junto con la solicitud el correspondiente certificado de inscripción registral. Otras cualidades igualmente dependen de esa inscripción previa, como la

---

<sup>534</sup> Según el art. 31 LODA las Administraciones Públicas ofrecerán la colaboración necesaria a las personas que pretendan emprender cualquier proyecto asociativo y, en particular, promoverán las asociaciones que persigan fines de interés general, con las que además podrán establecer convenios de colaboración. En concreto, para la Administración del Estado recoge que fomentará el establecimiento de mecanismos de asistencia, servicios de información y campañas de divulgación y reconocimiento de las actividades de las asociaciones que persigan objetivos de interés general, las cuales podrán disfrutar de ayudas y subvenciones públicas.

consideración de «entidad de voluntariado» en la que se encuentran muchas asociaciones, pero siempre que se encuentren válidamente constituidas e inscritas<sup>535</sup>. La asociación común también puede ser acreditada como «organismo de intermediación» en adopción internacional siempre que, siendo entidad sin ánimo de lucro y tener como finalidad estatutaria la protección de los menores de edad, se encuentre legalmente constituida e inscrita<sup>536</sup>.

La ventaja que supone la cesión gratuita de bienes patrimoniales del Estado sólo está prevista para las asociaciones de utilidad pública, que si han alcanzado este reconocimiento es porque previamente han cumplido con el deber de inscripción en cualquiera de los registros generales de asociaciones<sup>537</sup>.

La misma LODA prevé la creación de consejos sectoriales de asociaciones (art. 42), en tanto que órganos colegiados mixtos<sup>538</sup> para facilitar la participación de las asociaciones en los asuntos públicos, al mismo tiempo que remite a los reglamentos la determinación de las reglas de creación, composición, competencias, régimen de funcionamiento y adscripción administrativa. Es cierto, por tanto, que la participación institucional de las asociaciones no depende, en principio, del hecho de estar inscritas. Sin embargo, en esas normas reglamentarias sectoriales es habitual encontrar el requisito de la inscripción para poder optar a las vocalías correspondientes a las organizaciones sociales<sup>539</sup>. También se puede considerar una vertiente de la participación institucional la abundante suscripción de convenios entre las Administraciones públicas y las asociaciones. Por lo que se refiere a la Administración del Estado son ejemplos el «Convenio con la Asociación The Legacy, para el fomento y la difusión del legado español en los Estados Unidos de América»<sup>540</sup>, el «Convenio con la Asociación Madrileña para la Ayuda del Recluso Abandonado»<sup>541</sup> o el «Convenio con la Asociación Grupo

---

<sup>535</sup> Art. 13.1 Ley 45/2015, de 14 de octubre, del Voluntariado: “Tendrán la consideración de entidades de voluntariado las personas jurídicas que cumplan los siguientes requisitos: a) Estar legalmente constituidas e inscritas en el Registro competente...”.

<sup>536</sup> Art. 18 del Reglamento de Adopción Internacional, aprobado por Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo: “Los organismos interesados en realizar funciones de intermediación en adopción internacional, deberán reunir los siguientes requisitos generales para su acreditación: a) Ser una entidad sin ánimo de lucro, legalmente constituida y con inscripción vigente en el registro correspondiente”.

<sup>537</sup> Art. 145.1 Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas: “Los bienes y derechos patrimoniales de la Administración General del Estado cuya afectación o explotación no se juzgue previsible podrán ser cedidos gratuitamente, para la realización de fines de utilidad pública o interés social de su competencia, a comunidades autónomas, entidades locales, fundaciones públicas o asociaciones declaradas de utilidad pública”.

<sup>538</sup> Son el tipo de órgano colegiado a que se refiere el art. 15.2 LRJSP, que se forma por representantes de la Administración y de organizaciones representativas de intereses sociales.

<sup>539</sup> A modo de ejemplo, para el “Consejo Estatal de las Personas Mayores” vid. art. 6.1.d) del Real Decreto 117/2005, de 4 de febrero; para el “Consejo de Participación de la Mujer” vid. artículo 4.3.a) del Real Decreto 1791/2009, de 20 de noviembre; para el “Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social” vid. artículo 3.1 de la Orden SPI/2362/2011, de 24 de agosto; para el “Foro para la Integración Social de los Inmigrantes” vid. artículo 2.1.a) de la Orden ESS/1954/2014, de 21 de octubre; para el “Consejo de Participación de las Personas LGTBI”, vid. art. 3.1.j).1º de la Orden IGD/577/2020, de 24 de junio; o para el “Consejo Asesor del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura” vid. apartados Segundo. 2. b) y Tercero. 1. b) de la Resolución de 30 de septiembre de 2019, del Defensor del Pueblo (BOE núm. 237, de 2 de octubre de 2019). Las catorce vocalías que en representación de las principales plataformas y redes ciudadanas del tercer sector forman parte del “Consejo de Desarrollo Sostenible” se corresponden, en su mayoría, con asociaciones y federaciones inscritas en el RNA, vid. art. 3.4.c) de la Orden PCI/169/2019, de 22 de febrero.

<sup>540</sup> BOE núm. 287, de 28 de noviembre de 2018.

<sup>541</sup> BOE núm. 81, de 4 de abril de 2019.



de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, para la organización del X Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas 2019»<sup>542</sup>. En todos los casos se hace constar expresamente en el texto del respectivo convenio que la asociación está inscrita en el RNA.

En el terreno de las asociaciones especiales encontramos un régimen similar. La participación electoral de partidos y federaciones, y sus coaliciones, pasa por la inscripción de aquellos en el registro del Ministerio del Interior<sup>543</sup>, la protección que proporciona el Código Penal a las entidades religiosas y la válida prestación del consentimiento matrimonial ante éstas depende de que estén inscritas en el Ministerio de Justicia<sup>544</sup> y la posibilidad de actuar en juicio por las asociaciones de consumidores y usuarios para la defensa de los intereses colectivos se vincula a su inscripción en el registro del Ministerio de Consumo<sup>545</sup>. Únicamente las asociaciones profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil inscritas en sus registros especiales tienen derecho a estar representadas en el Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas<sup>546</sup> y en el Consejo de la Guardia Civil<sup>547</sup>, respectivamente.

Ya vimos en el apartado «Efectos de la personalidad» que con motivo de la temprana adquisición de la personalidad jurídica surgía para las asociaciones todo un conjunto de cargas y obligaciones, mientras que ahora comprobamos cómo la inscripción proporciona un caudal de derechos y beneficios. Si está ampliamente reconocido, también por los poderes públicos, que las asociaciones sirven a la mejora de la democracia y realizan una destacada labor social, creemos que, al menos, merece tener una oportunidad la opción legislativa de hacer coincidir la obtención de la personalidad jurídica con la inscripción registral. Es cierto que las asociaciones tienen derecho a la inscripción pero también que se puede denegar por la Administración de forma motivada, quedando entonces frente a un cúmulo de

---

<sup>542</sup> BOE núm. 237, de 2 de octubre de 2019.

<sup>543</sup> Para las elecciones por sufragio universal directo, el art. 44.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, dispone: “Pueden presentar candidatos o listas de candidatos: a) Los partidos y federaciones inscritos en el registro correspondiente”. Se refiere al Registro de Partidos Políticos dependiente de la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior.

<sup>544</sup> El art. 523 Código Penal dispone: “El que con violencia, amenaza, tumulto o vías de hecho, interrumpiere o perturbare los actos, funciones, ceremonias o manifestaciones de las confesiones religiosas inscritas en el correspondiente registro público del Ministerio de Justicia, será castigado...”. Por su parte, el art. 59 CC señala: “El consentimiento matrimonial podrá prestarse en la forma prevista por una confesión religiosa inscrita, en los términos acordados con el Estado”.

<sup>545</sup> El art. 11.1 LEC establece: “Sin perjuicio de la legitimación individual de los perjudicados, las asociaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas estarán legitimadas para defender en juicio los derechos e intereses de sus asociados y los de la asociación, así como los intereses generales de los consumidores y usuarios”. Puesto que el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios es el único caso de registro especial de asociaciones no constitutivo, pudiera entenderse que la expresión “legalmente constituidas” empleada por la LEC permite a las asociaciones de consumidores y usuarios disponer de legitimación a partir del momento del pacto asociativo, en que adquieren personalidad jurídica. Por el contrario, el art. 11.1 LEC debe ponerse en relación con el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, cuyo art. 37 señala: “Las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito supraautonómico, legalmente constituidas e inscritas en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios tendrán derecho, en los términos que legal reglamentariamente se determine, a: c) Representar, como asociaciones de consumidores y usuarios, a sus asociados y ejercer las correspondientes acciones en defensa de los mismos, de la asociación o de los intereses generales, colectivos o difusos, de los consumidores y usuarios”. Es claro, por tanto, que este tipo de asociaciones no podrían actuar en juicio si no cumplen con el requisito de la inscripción en el registro especial.

<sup>546</sup> Art. 40.2 de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de miembros de las Fuerzas Armadas.

<sup>547</sup> Arts. 38.3, 48.1 y 56.3 de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil.

responsabilidades sin compensación en ventaja alguna y sin estímulo para seguir sosteniendo un proyecto asociativo extrarregistral<sup>548</sup>. Tal coincidencia, por el contrario, daría lugar a la par al nacimiento de derechos y obligaciones, y con ello a una situación de equilibrio en claro beneficio del ente creado. Y esto, insistimos, nos conduciría inevitablemente al establecimiento de un registro general de asociaciones de carácter constitutivo, al igual que ya lo son la práctica totalidad de los registros públicos de personas jurídicas, sin que ello contravenga ningún principio del Estado social y democrático de Derecho.

#### 4. ASOCIACIONES NO INSCRITAS

La existencia de asociaciones no inscritas es una realidad derivada de distintos motivos, que podríamos clasificar en voluntarios y no voluntarios.

Entre los primeros podemos situar la voluntad de los socios de prescindir del Registro, acaso por considerarse la asociación de tal simplicidad que no se estima necesaria la inscripción<sup>549</sup>, o bien por un acto de rebeldía o por insuficiencia de medios<sup>550</sup>.

A veces se ha establecido la equivalencia entre asociaciones no inscritas y asociaciones secretas, siendo esta una cuestión ya superada por cuanto una asociación puede estar registrada y al mismo tiempo reputarse secreta por no haber exhibido ante el Registro los fines reales y ocultar en la práctica su verdadera actividad y representación<sup>551</sup>. En cualquier caso, no se puede descartar que, en efecto, haya asociaciones con intenciones secretas que coherente y voluntariamente prescindan del registro.

Hay otros motivos que, aunque voluntarios, presentan otro carácter. Ocurre en ocasiones que, presentada la solicitud de inscripción, los promotores desisten expresamente

---

<sup>548</sup> Un proyecto asociativo que, en muchas ocasiones, responde a una verdadera necesidad. A raíz de una catástrofe, atentado, fraude o estafa se genera siempre un colectivo de víctimas, afectados o perjudicados que para unir fuerzas y coordinar su acción no disponen de otra estructura jurídica que la asociación. Es fácil comprender que no van a crear una empresa, fundación o cooperativa, pero también que precisan canalizar sus demandas de forma organizada. La LODA viene a añadir a sus ya de por sí difíciles circunstancias la losa de una variada gama de deberes y responsabilidades hasta alcanzar, si es que lo consiguen, la inscripción registral. Si no es así, pues la inscripción no es acto automático, a los socios no les queda otra alternativa que actuar para la defensa de sus intereses exponiendo, entre otras cosas, su propio patrimonio, y sin tan siquiera poder optar a ningún beneficio, reconocimiento o ayuda de los poderes públicos. No menos necesarias son las asociaciones de vecinos para la defensa de intereses vitales vinculados a la salubridad, movilidad y seguridad.

<sup>549</sup> No situamos aquí las llamadas en su momento “asociaciones de hecho de carácter temporal” (Disposición adicional tercera de la Ley de Asociaciones de 1964), y que hoy no alcanzan la cualidad de “asociación” al tratarse de agrupaciones transitorias de personas para el cumplimiento de un objetivo efímero (Disposición adicional cuarta LODA), por lo que la obligación registral le es completamente ajena. Nos referimos, por el contrario, a verdaderas asociaciones que, conscientes del deber, deciden sin embargo no registrarse por no apreciar su utilidad, como podría ser el caso de un grupo de personas que se asocian para reunirse todos los viernes en un casino con el solo objeto de hablar de literatura e intercambiar libros. No teniendo intención de contratar ni de solicitar ayudas económicas, y presentando cierta solvencia individual, no parece ilógico que a los socios les baste con la formalización del acta fundacional, sin necesidad de someterse a las obligaciones formales y fiscales que comporta el registro.

<sup>550</sup> Estos motivos bien pueden aplicarse a las asociaciones juveniles. El Real Decreto 397/1988, de 28 de noviembre, establece su régimen de inscripción, pero a veces por el impulso de la juventud, desafecta hacia el poder, o por no reunir la cantidad mínima exigida para satisfacer la tasa de inscripción, nada infrecuente entre los jóvenes, este tipo de asociaciones queda fuera del Registro.

<sup>551</sup> “Asociación secreta puede ser tanto la no inscrita en el Registro como la efectivamente inscrita, siempre que, en este último caso, se de una discordancia manifiesta y en aspectos esenciales entre los datos que obren en el Registro y los que rijan efectivamente la vida de la asociación”, cfr. SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Comentarios al artículo 22 de la Constitución*, op. cit. pág. 499.

de la misma<sup>552</sup>. En la base de este temprano abandono (desistimiento expreso) puede estar la precipitada formación de la asociación, que quizás no definió con claridad los objetivos ni previó los medios para alcanzarlos, aunque no hay que olvidar lo ya expuesto sobre las nuevas dificultades surgidas de la obligatoria relación electrónica de las asociaciones con la Administración. Por las mismas o bien otras razones, entre ellas, el haber presentado unos estatutos manifiestamente incompletos o contrarios al ordenamiento jurídico, a veces los promotores solicitantes dejan pasar el plazo de subsanación sin realizar actuación alguna (desistimiento tácito)<sup>553</sup>. Pero a veces este último supuesto viene inducido por las propias normas procedimentales de la LODA, que se convierten en un obstáculo. El art. 30.2 LODA recoge el trámite de subsanación de defectos sin previsión de plazo alguno, por lo que por aplicación de su disposición adicional segunda se aplican las normas generales del procedimiento administrativo común. En la actualidad el art. 68.1 LPAC prevé para este trámite un plazo de 10 días. Cuando la subsanación que se pide afecta a elementos de los estatutos que requieren el acuerdo de los socios, las quejas de las asociaciones son constantes por la imposibilidad material de realizar en tan sólo diez días la convocatoria y celebración de la asamblea general, y posteriores operaciones de preparación de la documentación con su contenido y firmas. De nuevo la LODA se puede decir que no ha tenido en cuenta las singularidades que concurren en la formación de las asociaciones, siendo conveniente introducir modificaciones de orden procedimental para facilitar su completo acceso al Registro<sup>554</sup>. En cualquier caso, en ambos supuestos de desistimiento hablamos de asociaciones constituidas y que han presentado formalmente su solicitud ante el Registro, pero que por estas razones sus respectivos expedientes han quedado archivados sin más trámite, y las asociaciones mismas en situación extrarregistral.

Además de lo anterior, concurre un motivo no voluntario de no inscripción, que no es otro que la denegación expresa del registro de asociaciones, según permite el art. 24 LODA, sin perjuicio de la interposición de los recursos que procedan contra la resolución administrativa correspondiente. Guarda esta relación con el carácter y funciones del Registro, realmente complejas, que lo alejan de una simple oficina de depósito automático de documentos. El estudio reglado, pero detallado, de la multitud de requisitos que concurren en el acta fundacional y en los estatutos, hace que un número no despreciable de solicitudes terminen denegadas, con la misma consecuencia que la ya vista, es decir, la de que asociaciones formadas, con personalidad jurídica y capacidad de obrar, quedan fuera del Registro.

---

<sup>552</sup> Art. 94.1 LPAC: “Todo interesado podrá desistir de su solicitud o, cuando ello no esté prohibido por el ordenamiento jurídico, renunciar a sus derechos”.

<sup>553</sup> Art. 68.1 LPAC: “Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo 66, y, en su caso, los que señala el artículo 67 u otros exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en el plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá desistido de su petición”.

<sup>554</sup> Esta posibilidad está perfectamente admitida por el art. 2.2 LPAC: “Solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar”. Nadie podrá dudar de la especialidad del procedimiento registral frente a los demás procedimientos, y de la necesidad de que se aborden las adaptaciones oportunas para facilitar el ejercicio de un derecho fundamental.

Habría una causa más de no inscripción consistente en el acuerdo de baja de la asociación. La baja no es otra cosa que la salida de la asociación del Registro (art. 28.1.k LODA), bien para ingresar en otro registro o bien para quedar en situación de no inscrita. El primer caso no plantea ningún problema pues normalmente responde a supuestos de transformación, que hacen que la asociación pase de un registro a otro por cambio de ámbito de territorial de actuación o por cambio de régimen jurídico<sup>555</sup>. El segundo, por el contrario, puede venir determinado por resolución judicial, que ordena al Registro la práctica de un asiento de baja, o por la propia actuación del Registro mediante resolución administrativa<sup>556</sup>. Y cabría incluso plantearse si la asociación ya inscrita podría solicitar su propia baja. El derecho de asociación comprende el derecho a la inscripción, y no es claro que una asociación pueda renunciar a tal derecho, sobre todo porque, a diferencia del desistimiento que permite volver a presentar la misma solicitud e iniciar otra vez el procedimiento, la renuncia implica la imposibilidad de volver a ejercer el derecho en el futuro<sup>557</sup>.

En todo caso, sean cuales sean los motivos, lo cierto es que cuando hablamos de asociaciones no inscritas no estamos, de acuerdo con el régimen actual, ante entidades en formación, indiciarias o desestructuradas sino ante asociaciones constituidas plenamente y reales, con personalidad jurídica y capacidad de obrar, por así haberlo querido la ley, que conforman un conglomerado extrarregistral paralelo al conjunto de las entidades registrales, y que permite hablar de dos mundos asociativos con derechos y posibilidades de actuación completamente diferentes.

---

<sup>555</sup> El Registro Nacional de Asociaciones tramita numerosos expedientes en los que, por ejemplo, una asociación cultural inscrita en el mismo reduce su ámbito de actuación al de una sola Comunidad Autónoma o una asociación profesional altera su régimen jurídico para convertirse en una asociación empresarial, con la consecuencia de trasladarse las actuaciones a los nuevos registros y producirse la baja de la respectiva asociación en el registro nacional.

<sup>556</sup> Los casos de baja registral por motivos diferentes a los de transformación son infrecuentes. Consultado el Registro Nacional de Asociaciones nos informan que, excepcionalmente, en 2017 y 2018 se produjeron dos bajas de asociaciones inscritas. En el primer caso, determinada entidad recurrió la inscripción de una asociación por entender que su denominación incumplía los requisitos del art. 8 LODA. La Audiencia Nacional dictó sentencia dando la razón al recurrente pero dejó a la voluntad de la asociación inscrita la elección del nuevo nombre. El Registro notificó a dicha asociación la necesidad de acometer un cambio de estatutos y de inscribirlos de acuerdo con el procedimiento establecido. Ante la pasividad de la asociación el Registro planteó incidente de ejecución de sentencia y la Audiencia Nacional acordó que, al no poder concurrir ambas denominaciones, se procediera a la baja registral de la asociación. En el segundo caso los hechos fueron los mismos, de manera que una asociación inscrita recurrió la inscripción posterior de otra por entender que concurría identidad de nombres. Pero ahora, sin necesidad de llegar a la vía judicial, el recurso administrativo de reposición interpuso acordó la reposición de actuaciones al momento en que el defecto se había producido, es decir, al momento de subsanación de los estatutos al no haberse advertido inicialmente por el Registro que la nueva denominación era prácticamente idéntica a la de otra inscrita con anterioridad. Practicado el trámite de rectificación de defectos, la asociación inscrita en segundo lugar se negó a cambiar su nombre, por lo que, siendo preferente la ya inscrita, mediante resolución administrativa se acordó la baja de aquella. En ambos casos, por tanto, dos asociaciones fueron expulsadas del Registro, pasando a ser dos asociaciones reales pero no inscritas.

<sup>557</sup> El desistimiento “viene a significar el apartamiento del procedimiento, pero no la renuncia del derecho ejercitado a través de él. A diferencia del desistimiento, la renuncia va más allá e implica la declaración de abandono del derecho, pretensión o interés en el procedimiento que se había ejercitado, razón por la cual el procedimiento mismo deja de tener sentido”, cfr. PARADA, R., *Derecho Administrativo I. Parte General*, 15ª Ed. Marcial Pons, Madrid, 2004, pág. 240. Nada dice la LODA sobre la renuncia al derecho de inscripción y la legislación general del procedimiento administrativo deja en manos de la Administración admitir la renuncia o rechazarla por razones de interés general, entre otros motivos (artículo 94.4 y 5 LPAC), lo que en nuestro ámbito es tanto como decir que corresponde decidir la cuestión al encargado del registro de asociaciones, sin posibilidad alguna de no resolver (art. 88.5 LPAC), lo que supone ya un adelanto de la difícil función que tiene encomendada, según comprobaremos en el Capítulo IV.

Y si difícil es tener un conocimiento real de las publicadas, o lo que es lo mismo, si difícil es cuantificar el número de asociaciones inscritas en España, tan solo en los registros generales (Registro Nacional de Asociaciones y Registros Generales de Asociaciones de las Comunidades Autónomas), que no ya en el conjunto de registros de asociaciones, generales y especiales, conocer el número de asociaciones no inscritas resulta imposible. Cuando menos, y tan solo para comprobar la realidad que hemos expuesto, del Registro Nacional de Asociaciones hemos obtenido los siguientes datos referidos a 2019.

Del total de las 2.715 solicitudes de inscripción de nuevas asociaciones, quedaron desistidas por los interesados, expresa o tácitamente, 389, y denegadas por el Registro 32, lo que hace un total de 421 asociaciones no inscritas. Esta misma comprobación habría que hacer con el resto de registros generales, y así llegar a una primera suma, a la que añadir aquellas asociaciones dadas de baja y, en fin, aquellas que han desechado la inscripción, que desconocemos cómo saberlo, para poder alcanzar la cifra aproximada de asociaciones de régimen común no inscritas en 2019. Si tenemos en cuenta que junto con el Registro Nacional de Asociaciones existen otros diecisiete registros generales de asociaciones en las Comunidades Autónomas, más los dos de Ceuta y Melilla, no es arriesgado concluir que las asociaciones no inscritas anualmente en España se pueden contar por miles, varios miles de personas jurídicas que por así haberlo querido el legislador pueden actuar en el tráfico jurídico y económico al margen de cualquier publicidad.



### CAPÍTULO III

#### EL REGISTRO NACIONAL DE ASOCIACIONES (I). DESDE SU CREACIÓN EN 1964 HASTA SU INCARDINACIÓN EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE 1978 COMO EL PRINCIPAL REGISTRO GENERAL DE ASOCIACIONES.

##### I. EL REGISTRO NACIONAL DE ASOCIACIONES EN LA ETAPA PRECONSTITUCIONAL<sup>558</sup>

###### 1. INTRODUCCIÓN

Desde su reconocimiento constitucional en 1869 las asociaciones, en sus distintas variantes, quedaron ordenadas en registros de distinta naturaleza, que funcionaban de forma autónoma y sin sujeción a normas comunes. Esta concepción registral cambió cuando, con vocación centralizadora, la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, creó el Registro Nacional de Asociaciones en el Ministerio de la Gobernación. Con la creación de este nuevo registro, la Ley de 1964 configuró un *sistema registral dual* que suponía la inscripción de las asociaciones en sus respectivos registros generales o especiales, provinciales o estatales, y la inscripción de todas ellas, a su vez, en el Registro Nacional de Asociaciones<sup>559</sup>. Más en concreto, ese sistema se estableció pensando en la existencia y relaciones del Registro Nacional y los Registros Provinciales de Asociaciones, y no tanto respecto de los registros existentes para la inscripción de las asociaciones de régimen especial. El Decreto 1440/1965, de 20 de mayo, dedicaba buena parte de su articulado al Registro Nacional y a los Registros Provinciales, competentes para la inscripción de todas las asociaciones no especiales y, por tanto, no expresamente excluidas del ámbito de aplicación de la Ley. Todas estas asociaciones de régimen general, de fines determinados pero del más amplio espectro, constituían el objeto principal de inscripción del Registro Nacional y de los Registros Provinciales.

Sin desconocer el mérito del legislador del siglo XIX al crear el registro de asociaciones y realizar importantes aportaciones conceptuales sobre este destacado servicio público, creemos que la Ley de 1964 y su normativa de desarrollo marcaron un punto de inflexión, no sólo por incorporar por primera vez al derecho positivo importantes reglas de organización y funcionamiento, de las que todavía hoy bebe la normativa vigente, sino porque al declarar disueltas todas las asociaciones que no se adaptaran a la Ley de 1964 y suprimir todos los

---

<sup>558</sup> Ya hemos visto en apartados precedentes las vicisitudes generales que han afectado al Registro Nacional de Asociaciones desde su creación en 1964 hasta su confirmación en la LODA como uno de los más destacados registros de asociaciones en nuestro país. Corresponde ahora detenerse en su organización interna y métodos de actuación, entrando a conocer de su normativa reguladora, someramente hasta 2015, y más en profundidad a partir de esta fecha ya en el Capítulo IV.

<sup>559</sup> Art. 5.2 de la Ley 191/1964: “En el Ministerio de la Gobernación existirá un Registro Nacional de Asociaciones, en el que se inscribirán todas las Asociaciones, a los efectos que en cada caso procedan, sea cual fuere su régimen o su ámbito territorial de actuación, patrimonio y presupuesto”.

registros creados al amparo de la Ley de 1887, se puso a cero el reloj registral, dando lugar a una nueva etapa que aún hoy continúa. Una etapa que se inició con los expedientes de las asociaciones adaptadas y con las nuevas constituidas a partir de 1964, que son, a modo de memoria registral en este ámbito, las más antiguas que se pueden encontrar en España, algunas de las cuales todavía hoy se encuentran en situación de actividad<sup>560</sup>. Ningún rastro testimonial ha quedado de la etapa precedente, la comprendida entre 1887 y 1964, ni tan siquiera en el Archivo General del Ministerio del Interior, más allá de localizarse algunos textos dispersos de rango normativo inferior.

Este cambio en la función pública registral de las asociaciones también se manifestó en la conformación de un cuerpo normativo propio, desconocido hasta entonces, pero necesario para, sobre la base de criterios uniformes, alcanzar la máxima efectividad en la normalización de la documentación y los procedimientos registrales. Inmediatamente después de la entrada en vigor de la Ley, se dictaron dos importantes normas reglamentarias de desarrollo: a) Decreto 1440/1965, de 20 de mayo, por el que se dictan normas complementarias de la Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964<sup>561</sup>; y b) Orden de 10 de julio de 1965 por la que se regula el funcionamiento de los Registros de Asociaciones<sup>562</sup>. Unos registros de asociaciones que, dentro de la órbita del Ministerio de la Gobernación, llegaron a formar un sistema coherente integrado por el Registro Nacional de Asociaciones radicado en la Dirección General de Política Interior, el Registro Provincial de Asociaciones de Madrid adscrito a la Jefatura Superior de Policía y los demás Registros Provinciales de Asociaciones dependientes de los respectivos Gobiernos Civiles, a los que se unían los Registros de Asociaciones de Ceuta y Melilla adscritos a la Administración General de los Territorios en el Norte de África.

## 2. LA SUPRESIÓN DE LOS REGISTROS PROVINCIALES DE ASOCIACIONES

La aparición del Registro Nacional de Asociaciones trajo consigo la supresión de los registros generales de asociaciones entonces existentes. La Ley de Asociaciones entró en vigor el 30 de abril de 1965 y en menos de un año se decretó la extinción de todos los registros anteriores a tal fecha. El Decreto 388/1966, de 3 de febrero, por el que se dictan normas para la cancelación de los antiguos Registros Provinciales de Asociaciones<sup>563</sup>, justificó que como consecuencia de la implantación del Registro Nacional y de los Registros Provinciales de Asociaciones previstos en la Ley de 1964, procedía arbitrar un procedimiento para cancelar y dejar extinguidos los Registros Provinciales de Asociaciones que funcionaban de acuerdo con la legislación anterior a dicha Ley. Para ello se establecieron dos reglas de cancelación de asientos, y una tercera general de cierre registral. En cuanto a las dos primeras se distinguió entre las asociaciones adaptadas y no adaptadas a la nueva legislación, disponiéndose, por un

---

<sup>560</sup> Por ejemplo, la “Asociación Benéfica de Auxilios Mutuos de Toreros”, constituida en 1909 y actualmente inscrita en el Registro Nacional de Asociaciones. A modo de curiosidad, los representantes de esta asociación fueron recibidos por el ministro de la Gobernación en 1922 con motivo de la solicitud de la Cruz de Beneficencia, vid. ROJAS JUÁREZ, J.R. y DE ANDRÉS DÍAZ, R., *Ministerio del Interior. Dos siglos de historia*, Ministerio del Interior, 2015, pág. 108. Otras, en cambio, ni tan siquiera llegarían al Registro Nacional, como la “Asociación de Registradores de la Propiedad”, que tanto contribuyó a la creación de la Revista Crítica de Derecho Inmobiliario en 1925, y que se transformó en colegio profesional en 1934, vid. <https://www.revistacritica.es/historia-de-la-revista/>

<sup>561</sup> BOE núm. 135, de 7 de junio de 1965.

<sup>562</sup> BOE núm. 175, de 23 de julio de 1965.

<sup>563</sup> BOE núm. 44, de 21 de febrero de 1966.



lado, que la cancelación de los asientos de las asociaciones adaptadas se iría produciendo en la medida que fueran ingresando en los nuevos registros, y, por otro, que la cancelación de los asientos de las asociaciones no adaptadas se produciría de oficio transcurridos sesenta días a contar desde la publicación de la norma, a menos que en este plazo, a modo de última oportunidad, la asociación solicitara su convalidación. La tercera norma vino a establecer que «*en todo caso, los antiguos Registros Provinciales de Asociaciones quedarán extinguidos y todos sus asientos cancelados dentro de los seis meses siguientes a la publicación de este Decreto*» (art. 5), lo que se verificó de forma definitiva el 21 de agosto de 1966. Así, por virtud de este proceso, los Registros Provinciales creados en sustitución de los antiguos se nutrieron en origen de las asociaciones anteriores a 1964 pero adaptadas<sup>564</sup> y de las nuevas que se empezaron a constituir, funcionando todas ellas bajo la novedosa normativa común.

### 3. LOS NUEVOS REGISTROS DE ASOCIACIONES: EL REGISTRO NACIONAL DE ASOCIACIONES (RNA)

La Ley de 1964 crea *ex novo* el Registro Nacional de Asociaciones (RNA) y vuelve a crear los Registros Provinciales de Asociaciones. Los somete a normas comunes y establece expresamente las relaciones entre ellos. En atención al objeto que nos ocupa, centraremos nuestra exposición en el primero, conociendo de sus competencias, contenido, estructura y funcionamiento.

#### 3.1. Competencias

El RNA se concibió con una pretensión globalizadora, para la expresa constancia de todas las asociaciones existentes, de régimen general y especial. Pero las vías de ingreso en el Registro no eran dos sino tres ya que, además de las especiales, la Ley distinguió las asociaciones generales en función de distintos criterios vinculados al patrimonio, presupuesto y ámbito territorial de actuación. Aquellas cuyo patrimonio superara el millón de pesetas, o su presupuesto inicial rebasara las cien mil pesetas o sus actividades sociales excedieran del ámbito provincial debían inscribirse directamente en el RNA, de oficio, en el plazo de un mes contado desde la fecha de las resoluciones dictadas por los servicios centrales del Ministerio de la Gobernación acerca de la determinación y licitud de los fines, y del visado de los estatutos. El resto de asociaciones generales, que no superaban los límites cuantitativos señalados y no se proponían ejercer su actividad fuera de la provincia, eran de la competencia de los registros provinciales correspondientes a su domicilio social. A su vez, las asociaciones de régimen específico, excluidas del ámbito de aplicación de la Ley, eran de la competencia de los registros especiales<sup>565</sup>. Pero tanto en uno como en otro caso los Gobiernos Civiles y los

---

<sup>564</sup> Las disposiciones transitorias de la Ley de 1964 obligaron a las asociaciones a acomodarse a la nueva normativa mediante la adaptación de sus estatutos y la obtención, en su caso, de las declaraciones necesarias de la Administración, en el plazo de un año desde la publicación de la Ley, es decir, hasta el 28 de diciembre de 1965. La disposición transitoria del Decreto 1440/1965, de 20 de mayo, supuso un intento de acelerar el proceso de adaptación al establecer que las asociaciones “procuraran” adaptarse antes del 1 de octubre de 1965 si su patrimonio no excedía de un millón de pesetas y su presupuesto anual ordinario de las cien mil, además de que su actividad social no rebasare los límites provinciales, y antes del 1 de agosto de 1965 para el resto de asociaciones. Las que no solicitaran su adaptación o no superaran el procedimiento establecido al efecto, quedaban disueltas *ex lege*.

<sup>565</sup> Como sabemos, estaban excluidas del ámbito de aplicación de la Ley de 1964 y sujetas a los correspondientes registros especiales las siguientes entidades: a) las regidas por las disposiciones relativas al contrato de sociedad; b)

organismos competentes estaban obligados a comunicar al RNA los respectivos datos de inscripción. Por ello, a la primera vía de ingreso que se verificaba de oficio se añadían otras dos derivadas de las comunicaciones que obligatoriamente debían realizar al RNA los registros provinciales y los registros especiales.

La vocación expansiva del RNA no anuló el principio de competencia, en el sentido de que, como todas las asociaciones terminarían inscritas en el mismo, se podía eludir *per saltum* la inscripción previa en el registro provincial o especial correspondiente. Por el contrario, estos últimos se configuraron como los registros naturales, los de primer ingreso, sin perjuicio de luego efectuarse el traslado de datos para una segunda inscripción en el RNA, que en paralelo, como hemos dicho, ostentaba sus propias competencias respecto de determinado tipo de asociaciones, las de régimen general de mayor capacidad económica y alcance de actuación, cuyas inscripciones, a su vez, debía notificar a los registros de la provincia donde tuvieran su domicilio social.

Verificada la inscripción directa o indirecta, según los casos, el RNA también ejercía las típicas funciones registrales de publicidad y custodia. La publicidad se realizaba, en general, a través de la emisión de certificaciones, y mediante el acceso a los expedientes para aquellos que acreditaran la condición de interesado con arreglo a la Ley de Procedimiento Administrativo. Al mismo tiempo, el Registro custodiaba la documentación administrativa y asociativa que quedaba en depósito tras la inscripción.

No se nos escapa que los registros fueron importantes instrumentos de control administrativo, donde constaban los más relevantes datos asociativos, tanto personales como de actividad, además del seguimiento constante de ésta. La autoridad gubernativa podía acceder en cualquier momento a los locales de la entidad y examinar los libros preceptivos (de socios, de actas y de contabilidad) previamente habilitados por el Registro, y asistir a las reuniones ordinarias y extraordinarias que celebrara, previa comunicación al Gobierno Civil del día y hora, y domicilio donde hubieran de tener lugar.

### **3.2. Estructura: secciones y protocolo**

La normativa también contempló la posibilidad de agrupaciones de asociaciones en forma de federación y, en consecuencia, con este planteamiento el RNA se estructuró en tres secciones para ordenar debidamente tan vasto contenido. En concreto, en las tres siguientes:

Sección Primera: Asociaciones generales;

Sección Segunda: Federaciones;

Sección Tercera: Asociaciones especiales.

Y como parte del RNA se formó el Protocolo de expedientes.

---

las constituidas según el derecho canónico y las de la Acción Católica; c) las constituidas conforme al art. 16 del Fuero de los Españoles, las reguladas por la legislación sindical y las restantes sujetas al régimen jurídico del Movimiento; d) las de funcionarios civiles y militares, y las del personal civil empleado en los establecimientos de las Fuerzas Armadas (art. 2).

La Sección Primera comprendía todas las asociaciones de régimen general sometidas globalmente al ámbito de aplicación de la Ley. Aquí quedaban encuadradas las asociaciones de mayor patrimonio, presupuesto y alcance territorial, directamente inscritas por el RNA, y las de menor entidad, inscritas indirectamente previa comunicación por parte de los registros provinciales. La Sección Segunda se reservaba para las federaciones en su doble clasificación, tanto federaciones de asociaciones de utilidad pública como federaciones de asociaciones simples. La Sección Tercera estaba referida a las asociaciones de régimen específico, excluidas del ámbito de aplicación de la Ley, pero inscribibles en los registros especiales, cuyos encargados igualmente debían comunicar su existencia al RNA para su inscripción.

El Protocolo consistía en el archivo de los expedientes de todas y cada una de las asociaciones y federaciones, con exclusión de las asociaciones especiales. Respecto de cada una de ellas, se conservaba el acta fundacional, un ejemplar de los estatutos visados, las resoluciones gubernativas de autorización, los presupuestos anuales, las comunicaciones conteniendo las juntas directivas, el acuerdo de declaración de utilidad pública en su caso, las autorizaciones para recibir donaciones, las comunicaciones de las sesiones generales y cuantos otros documentos tuvieran relación con la organización, funcionamiento y actividades de la entidad.

### **3.3. Contenido**

El contenido objetivo del RNA venía constituido por lo actos inscribibles predeterminados por la norma. En las Secciones Primera y Segunda eran objeto de inscripción: a) la constitución de la asociación o federación; b) las modificaciones estatutarias; c) las declaraciones de utilidad pública; y d) la disolución de la asociación o federación.

Para cada uno de ellos, además, se detallaban los extremos de necesaria constancia.

Respecto de la constitución de una asociación o federación debían figurar: a) números de orden asignados en el Registro Provincial y en el Registro Nacional; b) denominación; c) fecha de constitución; d) fines sociales; e) patrimonio fundacional, f) presupuesto inicial; g) ámbito territorial de acción; h) domicilio principal y otros locales; e i) fecha de inscripción.

En cuanto a las modificaciones estatutarias constarían: a) extracto de la modificación; b) fecha de la modificación; y c) fecha de inscripción.

Las declaraciones de utilidad pública recogían las siguientes fechas: a) fecha de declaración de utilidad pública por el Consejo de Ministros; b) fecha de la eventual incorporación de la asociación a la federación correspondiente; y c) fechas de la inscripción de la declaración y, en su caso, de la citada integración federativa.

Y, por último, sobre la disolución se debían anotar los datos de: a) motivo determinante de la disolución; b) aplicación estatutaria o legal del patrimonio social; y c) fecha de inscripción.

La inscripción de las asociaciones de la Sección Tercera sólo comprendía los actos de constitución (fecha, fines, ámbito y domicilio) y disolución (fecha y causas).

### **3.4. Funcionamiento**

El RNA comenzó llevándose por el sistema de hojas normalizadas de color blanco, tamaño UNE A4, utilizadas horizontalmente y numeradas correlativamente. Los asientos se practicaban unos a continuación de otros, sin interrupción de hoja, siguiendo el texto de los modelos aprobados en la Orden de 10 de julio de 1965, y debían autorizarse, con su firma, por el Jefe de la Sección correspondiente de la Dirección General de Política Interior.

Se identificaron tres tipos de asientos: a) de ingreso; b) complementarios; y c) de baja.

Los asientos de ingreso eran, básicamente, los de constitución de nuevas asociaciones y federaciones, y los de adaptación de las existentes. Los complementarios amparaban una relación más extensa, que se puede resumir en asientos de modificaciones estatutarias y cambios de domicilio, declaraciones de utilidad pública, incorporación a federaciones, y autorizaciones para formar parte de entidades internacionales o utilizar sus denominaciones. Los asientos de baja eran de dos clases, los referidos a la disolución de la entidad, y los de traslado del domicilio social de una provincia a otra.

## **II. EL REGISTRO NACIONAL DE ASOCIACIONES TRAS LA CONSTITUCIÓN DE 1978**

### **1. EL RNA DURANTE LA VIGENCIA DE LA LEY 191/1964, DE 24 DE DICIEMBRE**

La aprobación de la Constitución, por así disponerlo expresamente su art. 22.3, no alteró el carácter obligatorio de la inscripción de las asociaciones en un registro público, por lo que el RNA siguió funcionando sin solución de continuidad, y lo hizo manteniendo sus atribuciones con el mismo diseño técnico que en cuanto a organización, asientos y soportes se estableció en la década de 1960. Lógicamente, los cambios estructurales y materiales derivados del Estado Social y Democrático de Derecho influyeron de forma decisiva en el RNA, que experimentó de forma sucesiva dos importantes procesos de ajuste de los que resultaron, en cuanto a funciones y objeto, las bases definitorias del actual RNA.

El primer proceso tuvo lugar inmediatamente después de entrar en vigor la Constitución y proclamarse el derecho de asociación fundamentado en las notas de libertad y voluntariedad. Esto trajo un cambio decisivo para el Registro, consecuencia de la eliminación de la autorización previa y el visado de los estatutos (art. 3.3 y 4), que se concretó en que la inscripción pasó de practicarse de oficio a realizarse a instancia de los interesados pues al desaparecer aquellas resoluciones administrativas intermedias entre la solicitud y la inscripción, el Registro ya no conocía la existencia de las asociaciones y eran éstas las que directamente debían instar su inscripción. Un segundo cambio derivó de la supresión de las facultades de control político-administrativo que hasta entonces se ejercían sobre la organización, funcionamiento y actividades de las asociaciones, con el efecto de eliminarse las funciones que en este orden correspondían al Registro, tales como diligenciar libros (art. 6.5),

recibir las comunicaciones sobre celebración de sesiones generales (art. 7.2) y autorizar la percepción de donaciones (art. 9.1). Al mismo tiempo, todo ello conllevó la simplificación del protocolo, que se empezó a conformar con un número muy inferior de documentos. El RNA, por tanto, limitó sus competencias a la inscripción de las asociaciones y a dar publicidad de lo inscrito en coherencia con otros registros oficiales de personas.

El segundo ajuste se inició igualmente en 1978 pero tendría su mayor desarrollo a partir de la segunda mitad de la década de 1980. Consistió en la delimitación del objeto del Registro y presentó una doble vertiente. Por un lado, se produjo la salida y entrada en el RNA de determinado tipo de asociaciones, como por ejemplo, respectivamente, la salida de las asociaciones políticas, que pasarían a ser inscritas en el Registro de Partidos Políticos, o la entrada de las asociaciones del Movimiento, que hasta entonces figuraban en registros especiales. Por otro, la implantación efectiva del Estado Autonómico y la consiguiente creación de registros generales de asociaciones en las Comunidades Autónomas marcó un vaciamiento del RNA y el fin del sistema registral dual. Es decir, en función del domicilio y ámbito regional de actuación, miles de expedientes de asociaciones se trasladaron desde el RNA a los registros autonómicos, conservando el nacional los de aquellas que, domiciliadas en cualquier parte, tuvieran declarado que su ámbito de actuación era todo el territorio del Estado, lo que, al mismo tiempo, hizo decaer la doble inscripción de una misma entidad asociativa. Este proceso comenzó en 1981 con Cataluña y terminó en 1996 con Galicia<sup>566</sup>, realizándose mediante la aprobación de sucesivos reales decretos de traspaso de funciones y servicios en materia de asociaciones<sup>567</sup>.

Tales decretos contemplaban el traspaso, entre otras, de las siguientes funciones: a) el registro de todas las asociaciones que desarrollaran principalmente sus actividades y tuvieran establecido su domicilio dentro del territorio de la Comunidad Autónoma; b) la inscripción de las modificaciones estatutarias; y c) el ejercicio de la publicidad registral. Además, preveían un determinado plazo para la entrega a la Comunidad Autónoma de la documentación y expedientes de los Gobiernos Civiles. Para el adecuado funcionamiento del Registro Nacional y

---

<sup>566</sup> Este proceso no sería inédito en España. En aplicación del Estatuto de Nuria de 1932 y del Acuerdo de la Comisión Mixta de 6 de abril de 1934, el Gobierno de la II República atribuyó a la Generalidad de Cataluña la ejecución de la legislación del Estado en materia de régimen de prensa, asociaciones, reuniones y espectáculos públicos. El Decreto de 3 de mayo de 1934 (*Gaceta de Madrid*, núm. 124, de 4 de mayo de 1934) hizo efectivo el traspaso competencial, disponiendo su art. 6º que “previa la formación de los inventarios y catálogos correspondientes, serán traspasados a la Generalidad los bienes y derechos afectos a los servicios que se transfieren por el presente acuerdo, y todos los expedientes y documentos afectos a los mismos”.

<sup>567</sup> La relación de decretos es la siguiente: ANDALUCÍA: Real Decreto 304/1985, de 6 de febrero (*BOE* núm. 62, de 13 de marzo de 1985); ARAGÓN: Real Decreto 1054/1994, de 20 de mayo (*BOE* núm. 148, de 22 de junio de 1994); CANARIAS: Real Decreto 1205/1985, de 3 de julio (*BOE* núm. 175, de 23 de julio de 1985); CANTABRIA: Real Decreto 1388/1996, de 7 de junio (*BOE* núm. 156, de 28 de junio de 1996); CASTILLA-LA MANCHA: Real Decreto 376/1995, de 10 de marzo (*BOE* núm. 93, de 19 de abril de 1995); CASTILLA Y LEÓN: Real Decreto 1687/1994, de 22 de julio (*BOE* núm. 216, de 9 de septiembre de 1994); CATALUÑA: Real Decreto 3526/1981, de 29 de diciembre (*BOE* núm. 47, de 24 de febrero de 1982); COMUNIDAD DE MADRID: Real Decreto 2372/1994, de 9 de diciembre (*BOE* núm. 310, de 28 de diciembre de 1994); COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA: Real Decreto 225/1986, de 24 de enero (*BOE* núm. 36, de 11 de febrero de 1986); COMUNIDAD VALENCIANA: Real Decreto 1039/1985, de 25 de mayo (*BOE* núm. 157, de 2 de julio de 1985); EXTREMADURA: Real Decreto 62/1995, de 24 de enero (*BOE* núm. 40, de 16 de febrero de 1995); GALICIA: Real Decreto 1639/1996, de 5 de julio (*BOE* núm. 184, de 31 de julio de 1996); ILLES BALEARS: Real Decreto 120/1995, de 27 de enero (*BOE* núm. 44, de 21 de febrero de 1995); LA RIOJA: Real Decreto 2375/1994, de 9 de diciembre (*BOE* núm. 310, de 28 de diciembre de 1994); PAÍS VASCO: Real Decreto 2590/1985, de 18 de diciembre (*BOE* núm. 11, de 13 de enero de 1986); PRINCIPADO DE ASTURIAS: Real Decreto 846/1995, de 30 de mayo (*BOE* núm. 161, de 7 de julio de 1995); REGIÓN DE MURCIA: Real Decreto 1276/1994, de 10 de junio (*BOE* núm. 154, de 29 de junio de 1994).

los Registros Autonómicos, los decretos de transferencias incluyeron un apartado relativo a los principios de cooperación y coordinación entre las respectivas Administraciones públicas.

Para la Administración del Estado suponía: a) remitir a la Comunidad Autónoma las solicitudes de inscripción de su competencia; b) informar sobre la denominación de las asociaciones inscritas en el registro nacional; c) informar de la apertura de establecimientos y locales en el territorio de la Comunidad Autónoma por parte de una asociación de ámbito nacional; y d) remitir copia autorizada de la documentación disponible para el ejercicio de las funciones registrales de la Comunidad Autónoma.

Para la Administración de las Comunidades Autónomas suponía: a) remitir a la Administración del Estado las solicitudes de inscripción de su competencia; y b) informar de las asociaciones inscritas en el registro autonómico y sus alteraciones.

Al momento de dictarse el último decreto de traspaso de funciones y servicios en materia de asociaciones (1996), y según datos del Ministerio del Interior, el RNA tenía inscritas en sus distintas secciones 188.447 entidades<sup>568</sup>. Hasta este año de 1996 las hojas registrales en papel eran cumplimentadas por los funcionarios con máquinas de escribir. Entre 1996 y 2004 se sustituyeron por el sistema alternativo que ofrecían los procesadores de textos. Y en 2005 se implantó el primer programa informático<sup>569</sup>.

## 2. EL RNA EN LA LEY ORGÁNICA 1/2002, DE 22 DE MARZO, Y SU NORMATIVA DE DESARROLLO

La LODA vino a plasmar positivamente la realidad registral que se había ido consolidando en las décadas precedentes. En particular, confirma la supresión del sistema de doble inscripción y la existencia del Registro Nacional de Asociaciones y de los Registros Autonómicos de Asociaciones<sup>570</sup>, al igual que se refiere de una manera indirecta a los registros especiales de asociaciones.

De los artículos 25 y 26 LODA se deduce la atribución al RNA de cuatro funciones básicas: 1ª. La inscripción de las asociaciones de ámbito estatal, de aquellas cuyo ámbito territorial de actuación exceda de una Comunidad Autónoma, y de las asociaciones extranjeras que actúen de forma estable en España; 2ª. Recibir, para constancia, las comunicaciones relativas a los asientos de inscripción y disolución de las asociaciones autonómicas y especiales; 3ª. Comunicar la inscripción de las asociaciones extranjeras a aquellas Comunidades Autónomas donde tengan su principal ámbito de actuación; y 4ª. Gestionar un

---

<sup>568</sup> Número de entidades asociativas inscritas a 31 de diciembre de 1996 entre asociaciones, federaciones y asociaciones juveniles, según datos del Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 1997, disponible en [http://www.interior.gob.es/documents/642317/1830179/AEM\\_1997.pdf/ee20dc52-e986-4466-a59a-436ba8eb8e3f](http://www.interior.gob.es/documents/642317/1830179/AEM_1997.pdf/ee20dc52-e986-4466-a59a-436ba8eb8e3f) (último acceso 1.2.2019). Este elevado número debe entenderse en el sentido de que materialmente en 1996 aún no se había culminado el proceso de traspaso de expedientes a la totalidad de las Comunidades Autónomas.

<sup>569</sup> Razones de obsolescencia aconsejan un nuevo software coherente con la necesaria transformación digital del Registro.

<sup>570</sup> Algunas Comunidades Autónomas tienen descentralizado el registro de asociaciones en delegaciones provinciales, pero esto no impide hablar de un único registro general de asociaciones por cada una de las Comunidades Autónomas.

fichero central de denominaciones de asociaciones para evitar la duplicidad o semejanza de nombres.

Por lo demás, el artículo 27 recoge con total vaguedad que «se establecerán» los mecanismos de cooperación y colaboración procedentes entre los diferentes registros de asociaciones, motivo por el cual esos mecanismos nunca se han definido.

Tras la entrada en vigor de la LODA el RNA ha cubierto dos etapas marcadas por la sucesiva aprobación de sus normas reguladoras, la primera el Real Decreto 1497/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes registros de asociaciones, y la segunda el Real Decreto 949/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones.

### **2.1. El Real Decreto 1497/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes registros de asociaciones**

La Ley de Asociaciones de 1964 quedó expresamente derogada por la LODA y su art. 25, en un intento también de superar la normativa reglamentaria preconstitucional, encomendó al Gobierno la determinación de la dependencia, estructura y funcionamiento del RNA. Tal previsión se cumplió con el Real Decreto 1497/2003, de 28 de noviembre, que mantuvo la dependencia del RNA en el Ministerio del Interior, diseñó una estructura registral más compleja en grupos y secciones, estableció las oportunas reglas de funcionamiento y fijó los posibles mecanismos de colaboración con otros registros de asociaciones. El Reglamento introdujo una serie de novedades, como es lógico en desarrollo de la LODA, la ley de asociaciones de la democracia, pero también se aprecia que es tributario en muchos aspectos del conjunto de normas que se aprobaron en la década de 1960, las cuales quedaron derogadas de forma expresa (Decreto 1440/1965, de 20 de mayo) o tácita (Orden de 10 de julio de 1965) en virtud de su disposición derogatoria única.

El Reglamento se dividió en tres títulos. El primero se dedicaba a los actos inscribibles y a los procedimientos de inscripción, que promovidos, en todo caso, por los interesados, se tramitarían conforme a las reglas generales del procedimiento administrativo común de la entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre. El segundo regulaba la estructura y funcionamiento del RNA, con especial referencia a los medios de publicidad. Y el tercero supuso un intento de normar las relaciones de cooperación y colaboración entre registros de asociaciones<sup>571</sup>.

---

<sup>571</sup> El art. 51 del Reglamento disponía que el intercambio de información entre el RNA y los Registros Autonómicos se fijaría en cuanto a las condiciones, requisitos y características técnicas de las comunicaciones y documentos mediante resolución de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior. Este tipo de resolución nunca llegó a dictarse. Por su parte, de entre las técnicas de “cooperación” previstas en el art. 52 sólo se consolidó la relativa al intercambio de copias de aquellos documentos que fueran necesarios a los respectivos registros para el ejercicio de sus funciones registrales. Las demás reglas, que se referían a las comunicaciones de los Registros Autonómicos al RNA sobre asientos de altas y disoluciones y del RNA a los Registros Autonómicos sobre la apertura de delegaciones de asociaciones de ámbito estatal e internacional en sus territorios, se verificaron de forma irregular debido a que las Comunidades Autónomas decidieron, según los casos, no comunicar ni recibir datos de forma sistemática.

### *2.1.1. Objeto*

La norma fijó con precisión los actos susceptibles de inscripción, que eran los siguientes: a) constitución de asociaciones; b) modificaciones estatutarias; c) identidad de los titulares de la junta directiva; d) apertura, cambio y cierre de delegaciones y establecimientos; e) declaración y revocación de la declaración de utilidad pública; f) asociaciones que constituyen o integran federaciones, confederaciones o uniones de asociaciones; g) incorporación y separación de asociaciones a una federación, confederación o unión de asociaciones o a entidades internacionales; h) suspensión, disolución o baja de las asociaciones y sus causas; e i) apertura y cierre de delegaciones en España de asociaciones extranjeras. En directa correspondencia con tales actos se regularon con cierto detalle los nueve procedimientos de inscripción, indicándose, en particular, los requisitos de la solicitud y de los documentos que debían acompañarse a la misma.

### *2.1.2. Estructura*

Para dar cumplimiento a los arts. 25 y 26 LODA el RNA se dotó de una amplia estructura basada en grupos de clasificación, a su vez divididos en secciones:

Grupo 1º. Asociaciones de la competencia del Registro Nacional de Asociaciones.

Sección 1ª. Asociaciones;

Sección 2ª. Confederaciones, federaciones y uniones de asociaciones;

Sección 3ª. Asociaciones juveniles;

Sección 4ª. Asociaciones extranjeras con domicilio en España.

Grupo 2º. Asociaciones de los registros autonómicos.

Sección 1ª. Asociaciones;

Sección 2ª. Confederaciones, federaciones y uniones de asociaciones;

Sección 3ª. Asociaciones juveniles.

Grupo 3º. Asociaciones incluidas dentro del ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, referidas en su artículo 25, de inscripción obligatoria en registros especiales.

Se trataba, en cualquier caso, de una estructura irreal por dos motivos. Primero, porque no todas las Comunidades Autónomas remitían datos sobre inscripción y disolución de asociaciones, y segundo, porque ninguno de los calificados registros especiales llegaron nunca a comunicar los datos de inscripción y disolución de asociaciones. El primer supuesto respondía a la total ausencia de facultades de coordinación o poderes jerárquicos del RNA sobre los registros autonómicos, por lo que sólo sobre la base del principio de lealtad institucional las Comunidades Autónomas, no todas y de forma irregular, enviaban los datos



registrales del art. 26.2 LODA<sup>572</sup>. En el segundo caso, la falta de comunicación de datos respondía al hecho mismo del carácter claramente diferenciado de los registros especiales, que nunca se sintieron concernidos por el art. 25.2 LODA<sup>573</sup>. De esta forma, el Grupo 2º siempre fue una base de datos incompleta, mientras que el Grupo 3º jamás tuvo contenido.

La organización se completaba con el Protocolo de expedientes y el Fichero de denominaciones.

### 2.1.3. Funcionamiento

La llevanza del Registro se siguió apoyando en el sistema de hojas registrales «*que contengan unidades independientes de archivo y se compongan de los espacios necesarios para la práctica de los asientos preceptivos, que podrán elaborarse por procedimientos informáticos*» (art. 31.1). Las hojas registrales del Grupo 1º contenían un número único denominado «*numero nacional de inscripción*», y la referencia al número de expediente asignado en el protocolo, mientras que la información del resto de grupos tenía una ordenación numérica propia, sin perjuicio de hacer constar los números de inscripción asignados por los demás registros de asociaciones. Se precisó, además, el contenido concreto de tales hojas, pero sólo respecto de las Secciones del Grupo 1º, que eran las que comprendían las entidades asociativas de la estricta competencia del RNA. Para las asociaciones autonómicas y especiales de los Grupos 2º y 3º se dispuso un tratamiento básico de la información que se recibiera a los meros efectos de publicidad y, además, que la documentación que le diera soporte se conservaría por un periodo de cinco años.

El reglamento también se dedicó a detallar los documentos que, tras practicarse las respectivas inscripciones, debían quedar en depósito en el protocolo permanente. De hecho, en el protocolo del RNA se conservan en la actualidad los expedientes de las primeras asociaciones inscritas en 1965 y los de todas las que se inscribieron con posterioridad hasta la fecha. La documentación depositable podía ser original o aportarse mediante certificados, pero también originales, para garantizar la autenticidad de la información.

A partir de los datos contenidos en las hojas registrales y de los documentos depositados, el RNA practicaba su esencial función de publicidad a través de los medios propios de los registros públicos, es decir, mediante certificación del contenido de los asientos, por nota simple informativa o por copia de los asientos y de los documentos, ajustándose, en su caso, a la normativa sobre protección de datos de carácter personal.

---

<sup>572</sup> Art. 26.2 LODA: “En todo caso, los Registros comprendidos en este artículo deberán comunicar al Registro Nacional de Asociaciones los asientos de inscripción y disolución de las asociaciones de ámbito autonómico”. El artículo lleva por título *Registros Autonómicos de Asociaciones*.

<sup>573</sup> Art. 25.2 LODA: “En el Registro Nacional de Asociaciones, además de las inscripciones a que se refiere el apartado 1, existirá constancia, mediante comunicación de la Administración competente, de los asientos de inscripción y disolución de las asociaciones cuya inscripción o depósito de Estatutos en registros especiales sea legalmente obligatorio”.

## 2.2. El Real Decreto 949/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones<sup>574</sup>

El Real Decreto 949/2015, de 23 de octubre, derogó el reglamento de 2003, y aunque dio continuidad al Registro sobre el pilar de respetar el esquema básico que se había conformado en las últimas cuatro décadas, constituyó un avance en la configuración del RNA, señalándose, a modo de significativa novedad, que culminó la total desaparición de las dobles inscripciones mediante la eliminación de cualquier tratamiento registral de las asociaciones autonómicas y especiales<sup>575</sup>. El RNA quedó así diseñado como un registro competente para la sola inscripción y publicidad de las asociaciones generales de ámbito supraautonómico y de las asociaciones extranjeras, sin perjuicio de colaborar con el resto de registros de asociaciones en el ejercicio de las funciones que les son propias.

En el texto reglamentario se advierten dos grandes bloques. En el título primero se abordan todos aquellos aspectos de organización y funcionamiento del Registro, mientras que el título segundo se dedica a los procedimientos de inscripción y a las inscripciones de oficio. Con ello de alguna manera se diferencian las cuestiones de orden interno de aquellas de mayor interés para los interesados para así facilitar la mejor comprensión de la norma, sin perjuicio de contener un título preliminar de cobertura conteniendo disposiciones generales y comunes.

### 2.2.1. Principios

A pesar de que el reglamento llegó a calificar al RNA como de «registro administrativo», lo cierto es que empezó a entender que desde una perspectiva material, que no orgánica, el registro de asociaciones había venido funcionando y ahora se debía potenciar como «registro jurídico», por lo que era necesario dotarlo de una serie de principios ordenadores, que en parte se extrajeron de entre aquellos que son comunes a los registros de personas. De esta manera se establecieron cinco principios de actuación: legalidad, legitimación, tracto sucesivo, integridad y publicidad (art. 4).

Por su novedad, se reproduce *in extenso* el art. 4:

*«El Registro queda sujeto a los siguientes principios de actuación: a) Legalidad: el Registro calificará la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos en cuya virtud se solicite la*

---

<sup>574</sup> Bajo este epígrafe se apuntan sólo generalidades sobre aspectos registrales básicos. El estudio detallado de la LODA conjuntamente con el Reglamento se aborda en el Capítulo IV.

<sup>575</sup> Hemos comentado más atrás que la implantación progresiva del Estado autonómico marcó el fin del *sistema registral dual*. Algunos retazos quedaron en el Reglamento de 2003 al contemplar en la estructura del Registro el Grupo 2º (Asociaciones de los registros autonómicos). El Reglamento de 2015 lo finiquita definitivamente, apartándose de algunas propuestas centralizadoras: “El Registro Nacional de Asociaciones, al que habría que darse el rango administrativo conveniente, debería albergar la totalidad de las asociaciones existentes en España, con supresión de todos los demás registros, a excepción de los correspondientes a las tres clases de asociaciones antes mencionadas y sometidas a régimen especial [partidos políticos, sindicatos y entidades religiosas]... Porque lo que está fuera de toda duda es que, por múltiples razones, la Administración del Estado debe contar con un registro donde figuren todas las asociaciones constituidas en España, y tal cosa no será nunca posible si las inscripciones no se concentran en un Departamento ministerial (el que sea) en la capital del Estado y constancia, en su caso, en la representación del Gobierno, en cada una de las provincias”, cfr. LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F., *La ordenación legal de las asociaciones*, op. cit., pág. 160.

*inscripción y la validez de su contenido; b) Legitimación: el Registro verificará la capacidad y legitimación de las personas que otorguen o suscriban los documentos en cuya virtud se solicite la inscripción; c) Tracto sucesivo: para inscribir actos modificativos o extintivos de otros otorgados con anterioridad será necesaria la previa inscripción de éstos; d) Integridad: corresponde al Registro el tratamiento del contenido de los asientos y velar por que se apliquen las medidas adecuadas para impedir su manipulación; e) Publicidad: el Registro hace públicos la constitución, los estatutos, los órganos de representación de las asociaciones y demás actos inscribibles».*

Se añadieron también dos reglas de eficacia claramente identificables en los registros públicos. Por un lado, que el Registro se presume exacto y válido, y que los asientos producirán efectos hasta tanto no se anote la resolución judicial o administrativa que declare su inexactitud o nulidad<sup>576</sup>. Por otro, que los asientos no convalidan los actos o negocios jurídicos de las asociaciones que sean nulos con arreglo a las leyes (art. 5).

### 2.2.2. Objeto

El objeto del RNA no varió sustancialmente, por lo que éste siguió contraído al género, es decir, a la asociación pura, y no las distintas especies en que se desglosa<sup>577</sup>. En concreto, para el RNA continuó siendo entidad inscribible la asociación, federación, confederación o unión de asociaciones, de régimen general y ámbito estatal, así como las delegaciones de las asociaciones extranjeras, todas ellas sin afán de lucro (art. 2). Sobre estas entidades el Registro venía a cumplir las funciones siguientes: a) inscribir los actos que debían acceder al mismo; b) depositar la documentación preceptiva; y c) dar publicidad a los asientos y documentos (art. 10).

### 2.2.3. Estructura

La estructura del RNA experimentó una significativa simplificación acorde con la delimitación de su objeto, quedando organizado solamente en secciones (art. 7):

Sección 1ª. Asociaciones;

Sección 2ª. Federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones;

Sección 3ª. Asociaciones juveniles;

Sección 4ª. Delegaciones en España de asociaciones extranjeras.

La inclusión de una sección diferenciada para las asociaciones juveniles no derivó de su eventual carácter de asociación especial, sino del hecho de disponer de normativa propia sobre su inscripción.

---

<sup>576</sup> En el ámbito hipotecario y mercantil el principio de legitimación significa que el contenido del registro se presume exacto y válido. En el terreno asociativo este principio se recoge bajo el criterio de “eficacia” del RNA, mientras que el aquí llamado principio de legitimación atiende a la capacidad, representación y legitimación de los interesados, que son aspectos subsumidos en el principio de legalidad hipotecario y mercantil.

<sup>577</sup> Queda fuera del RNA cualquier otra entidad de base asociativa: las asociaciones especiales por presentar fines cualificados o asumir funciones públicas; las sociedades por constituirse al margen del art. 22 CE y vincularse a la disciplina mercantil, con independencia de tener o no lucro subjetivo; y las corporaciones por mediar una norma estatal en su creación.

Las Secciones 1ª, 2ª y 3ª tuvieron por objeto agrupar y ordenar las asociaciones, federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones de ámbito estatal, y de todas aquellas de ámbito supra autonómico, así como las asociaciones juveniles de igual ámbito de actuación. La Sección 4ª se previó para agrupar y ordenar las asociaciones extranjeras con delegación en España (art. 8).

#### 2.2.4. Funcionamiento

A la altura de 2015 la norma declaró que el RNA utilizaría sistemas basados en tecnologías de la información y las comunicaciones para la gestión de los procedimientos, la práctica y gestión de los asientos registrales y el almacenamiento de la información, así como en sus relaciones con los ciudadanos.

En línea con la aproximación a los registros jurídicos, por primera vez desde 2002 se identificaron los cuatro tipos de asientos del RNA: a) inscripciones; b) notas marginales; c) anotaciones provisionales; y d) cancelaciones (art. 14). Con ello se superaba el estrecho margen de actuación que anteriormente permitían las dos únicas clases de anotaciones, es decir, inscripción y subsanación de errores. Unos asientos a practicar en la renombrada «*hoja registral electrónica*», cuyo contenido, según las distintas Secciones, se detalló de forma precisa (arts. 19 y 20).

Se especificó que el RNA haría efectiva la publicidad mediante certificado del contenido de los asientos, nota simple informativa, copia de los asientos o de los documentos depositados, y a través de listados, siempre respetando la normativa sobre protección de los datos personales que pudieran constar en los documentos privados o públicos, incluidos las resoluciones judiciales, que hubieran accedido al Registro. También, bajo el epígrafe de «archivo de documentación», se dio continuidad al protocolo, señalándose que con independencia del formato de la documentación presentada por los interesados, el RNA conservará copia electrónica de la misma en las condiciones de seguridad e interoperabilidad que establece la normativa vigente (art. 21).

Con todas estas bases el RNA fue quedando asentado como el principal registro general de asociaciones en razón, en particular, de su competencia para inscribir las asociaciones españolas domiciliadas en cualquier territorio pero con alcance estatal o internacional y las asociaciones extranjeras con actuación en España, además de gestionar el único instrumento centralizado en esta materia como es el fichero de denominaciones de asociaciones.

## CAPÍTULO IV

### EL REGISTRO NACIONAL DE ASOCIACIONES (II). ANÁLISIS DE LAS FUNCIONES DE PROCEDIMIENTO, REGISTRO, PUBLICIDAD Y CONTABILIDAD.

Desde la Constitución de 1978 se fue consolidando una línea jurisprudencial consistente en que el encargado del registro de asociaciones debe limitar sus funciones a la verificación reglada y externa de los requisitos formales exigidos por la ley, en particular, los que afectan al acta fundacional y los estatutos. La doctrina, en un porcentaje significativo, ha llegado incluso más lejos al constreñir tal verificación a la simple comprobación superficial de los documentos. A partir de estas sencillas operaciones, se dice, el encargado del Registro debe proceder a la inscripción. Para la jurisprudencia y la doctrina el registro de asociaciones aparece así como una ventanilla donde los representantes de las asociaciones entregan cierta documentación y de forma automática queda sellada ésta e inscritas aquéllas. Aun admitiendo, como admitimos, que el Registro no puede ser un instrumento de reconocimiento de las asociaciones en el sentido de ejercer un control material o ideológico de los fines que persiguen, las posiciones que sostienen tan escuálida función registral demuestran los inconvenientes que siempre resultan de posiciones teóricas que ninguna correspondencia guardan con la realidad, en este caso, ni con la realidad administrativa ni con la realidad asociativa, pues tanto el encargado del Registro realiza una verdadera tarea de calificación como las mismas asociaciones exigen de la Administración que observe cuantas garantías sean precisas para impedir que ingrese en el Registro quien carece de los títulos y condiciones necesarios para ello. Veremos, además, cómo la complejidad de sus atribuciones, al menos, algunas de ellas, al mismo nivel que las que competen a otros registros públicos, convierten al registro de asociaciones en algo más, en mucho más que una ventanilla administrativa de depósito de documentación.

Con este planteamiento, recorreremos y analizaremos en las próximas páginas las abundantes atribuciones del RNA, que podemos clasificar en las siguientes: de procedimiento (o de calificación), de registro (o de anotación) y de publicidad (o de certificación). Otras funciones se añaden a estas tres principales, como la de contabilidad. Junto a estas fortalezas aparecen ciertas debilidades que no podremos eludir. Tendremos así una panorámica general del actual RNA y la base adecuada para ir formulando sucesivas propuestas de mejora del tratamiento registral de las asociaciones y del propio servicio público que, eventualmente, pudieran impulsar posibles cambios normativos.

## **I. FUNCIONES DE PROCEDIMIENTO. INSTRUCCIÓN, VERIFICACIÓN E INSCRIPCIÓN, DENEGACIÓN. ACTUALIZACIÓN DE DATOS. EXTINCIÓN DE LAS ASOCIACIONES Y CANCELACIÓN DE ASIENTOS.**

### **1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES: LOS ARTÍCULOS 28 Y 30 LODA**

Antes de abordar el estudio de estos preceptos en sus distintos perfiles conviene aludir a una cuestión previa, la referida a la reconducción de la práctica registral a las reglas del procedimiento administrativo.

Desde un principio hay que dejar sentado que tradicionalmente la autorización de las asociaciones y la inscripción de las asociaciones han sido actos separados, pudiéndose hablar propiamente de «procedimiento» respecto del primero pero no del segundo.

La Ley de Asociaciones de 1887 normaba el proceso de autorización sobre la base de dos trámites esenciales, la presentación de la solicitud por los interesados y, en su caso, el requerimiento administrativo de defectos en la documentación. En la inscripción posterior de la asociación ya no había secuencia procedimental pues la misma se verificaba mediante la anotación de las entidades a medida que se presentaban las actas de constitución en el Gobierno Civil (art. 7º). O lo que es lo mismo, era la mera comunicación de los interesados la que daba lugar a la automática inscripción de la asociación previamente autorizada. El decreto de 1923, muy centrado en el funcionamiento de las asociaciones, no introdujo novedad alguna. Sí lo hizo el decreto 1941, al añadir como trámite la emisión de informes y el dictado de resolución expresa, que de alguna forma venían a completar el procedimiento de autorización.

El destacado Decreto de 31 de enero de 1947, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Administrativo del Ministerio de la Gobernación<sup>578</sup>, dictado al amparo de la Ley de bases de 19 de octubre de 1889, establecía en su art. 1º que el Reglamento regía en su integridad en todos los servicios centrales, provinciales y locales dependientes del Ministerio de la Gobernación *«para los cuales no existan disposiciones especiales de concreta aplicación en la misma materia por él regulada»*, pues *«cuando existieran tales disposiciones especiales, se aplicarán ellas en primer lugar, rigiendo por lo demás este Reglamento con carácter supletorio»*. El propio art. 119 del Reglamento preveía tres clases de procedimientos, de gestión de servicios de interés general, de primera decisión de peticiones o reclamaciones y sancionador, y si bien el procedimiento de autorización de asociaciones podía encajar en el segundo, previsto para la tramitación de todo escrito o solicitud que se formulara en ejercicio de un derecho amparado por las leyes requiriendo de la Administración la adopción de una decisión (art. 128), lo cierto es que de nuevo el art. 129 declaraba la supletoriedad del Reglamento, y es que *«los documentos a aportar, informes y demás requisitos necesarios para el trámite de estos expedientes se ajustarán, en primer lugar, a lo dispuesto por las normas de especial aplicación a la materia sobre que verse»*.

---

<sup>578</sup> BOE núm. 53, de 22 de febrero de 1947.

La Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 se aprobó con una vocación unificadora y de supresión de los numerosos reglamentos de procedimiento departamentales<sup>579</sup>, pero no pudo evitar mantener un régimen distinto para determinados procedimientos<sup>580</sup>. El Decreto de 10 de octubre de 1958, por el que se señalaban los procedimientos especiales que, por razón de su materia, continuaban vigentes a la entrada en vigor de la Ley de Procedimiento Administrativo<sup>581</sup>, no se refería en su amplio listado ni al régimen de las asociaciones ni al registro de las asociaciones, lo que, a nuestro juicio, no impedía calificar el procedimiento de autorización de la mismas como un procedimiento diferenciado, si no bajo la expresión «procedimiento especial» sí dentro de la de «procedimiento sectorial»<sup>582</sup>.

Esto último se confirmó por la Ley de Asociaciones de 1964, que reguló un procedimiento completo de visado de estatutos y autorización de asociaciones en su artículo 3, sin perjuicio de establecer el carácter supletorio de la Ley de Procedimiento Administrativo. Nada de esto afectaba al Registro, que seguía otras reglas, pues la inscripción se practicaba de oficio, *ipso iure*, en el plazo de un mes desde la resolución autorizatoria del Gobierno Civil, Ministerio de la Gobernación o Consejo de Ministros.

Todo lo anterior se vio alterado con la entrada en vigor de la Constitución de 1978, cuyo art. 22 marcó un cambio de profundo calado. En el régimen general de las asociaciones se pasó de un modelo de autorización previa e inscripción de oficio a otro de ausencia de autorización administrativa e inscripción a solicitud de los interesados, la cual, lógicamente, desaparecido el filtro del visado, no podía aceptarse de plano sino tramitarse en el seno de un procedimiento reglado y contradictorio, que no podía ser otro que el procedimiento administrativo común. Lo que, en referencia a la inscripción, era un acto obligado, pero posterior y derivado de la conclusión de un procedimiento previo, se convirtió a partir de 1978 en una resolución administrativa propiamente dicha, en la resolución que ponía fin a un procedimiento instado por los promotores de las asociaciones, produciendo el efecto de la directa y simultánea entrada de la entidad asociativa en el Registro. De esta forma, ahora sí, se podía hablar de verdadero procedimiento de inscripción, en lugar de acto de inscripción, reconducido sucesivamente a las normas de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y

---

<sup>579</sup> Sobre la conveniencia de superar la profusión de reglamentos y promulgar un código único de procedimiento administrativo, vid. GASCÓN MARÍN, J., *Necesidad de un código de procedimiento administrativo*, Revista de Estudios Políticos, núm. 48, 1949.

<sup>580</sup> Disposición final primera, tres, de la Ley de Procedimiento Administrativo: “A efectos de lo establecido en el número dos del artículo primero, el Gobierno señalará, en el plazo de tres meses a partir de la publicación de la presente Ley, cuáles son los procedimientos especiales que por razón de su materia continuarán vigentes. Las normas reglamentarias de procedimiento se adaptarán por los Ministerios interesados, en el plazo de un año, a las directrices de la presente Ley”.

<sup>581</sup> *BOE* núm. 258, de 22 de octubre de 1958.

<sup>582</sup> Esta distinción se ha explicado en comentario al Decreto de 10 de octubre de 1958: “Entonces como ahora, la regulación de muchos procedimientos se contiene en disposiciones sustantivas, es decir, en la legislación reguladora de cada materia o sector de actividad administrativa. En estos casos no incluidos en el Decreto de 1958, se entendió que no se trataba ya de procedimientos ‘especiales’ a los efectos de la disposición final 1ª.3 de la Ley porque su singularidad no venía requerida por la peculiaridad de la materia, de modo que no debían ser tratados como *lex specialis* sino como *lex anterior*. Por ello y para diferenciarlos de los ‘procedimientos especiales’, los llamaremos aquí ‘procedimientos sectoriales’”, cfr. VAQUER CABALLERÍA, M., *La codificación del procedimiento administrativo en España*, Revista General de Derecho Administrativo, núm. 42, 2016, pág. 20.

de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Hoy la LODA recoge reglas del procedimiento administrativo perfectamente reconocibles como la subsanación de defectos de la solicitud, el plazo de resolución del expediente o el sentido del silencio (art. 30), y establece para los «procedimientos de inscripción» la aplicación de la ya citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, respecto de todas las cuestiones no reguladas en la misma y su normativa de desarrollo (disposición adicional segunda), que hay que entender sustituida por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC).

El RRNA 2003 hizo una regulación precisa en cuanto a los datos que debían reunir las solicitudes y respecto de la identificación de los documentos, junto con sus requisitos, que debían adjuntarse a las mismas en función del acto inscribible, pero es en el RRNA donde apreciamos la plena asunción del procedimiento administrativo como cauce formal para alcanzar la inscripción de la asociación y de sus vicisitudes. El reglamento, para mayor claridad y evitar reiteraciones, distingue entre las normas comunes aplicables a todos los procedimientos y aquellas específicas para cada procedimiento de inscripción. Entre las primeras están las relativas a las solicitudes (lugares y formas de presentación, y requisitos), instrucción (subsanación de defectos, petición de informes y trámite de audiencia) y resolución (órgano competente, notificación, plazo para resolver y suspensión del mismo, y efectos del silencio), así como el régimen de recursos administrativos (Capítulo I del Título II). Entre las segundas aparecen, en esencia, exigencias singulares sobre las peticiones y los plazos, y el señalamiento de la documentación complementaria necesaria para completar la respectiva solicitud (Capítulo II del Título II). Por si esto no bastara, el mismo RRNA remite para lo no previsto a la legislación que en cada momento regule el procedimiento administrativo común (disposición adicional primera).

Pero volvamos a la LODA para formular algunas propuestas, en particular, sobre los arts. 28 y 30, que junto con el art. 24 son los preceptos básicos del régimen jurídico de la inscripción registral, es decir, del procedimiento registral<sup>583</sup>.

Conviene primero reproducir en su integridad el art. 28.1 LODA:

*«Artículo 28. Actos inscribibles y depósito de documentación.*

*1. La inscripción de las asociaciones deberá contener los asientos y sus modificaciones relativos a:*

- a) La denominación.*
- b) El domicilio.*
- c) Los fines y actividades estatutarias.*
- d) El ámbito territorial de actuación.*

---

<sup>583</sup> Somos conscientes de que estos artículos se dictan con carácter de ley orgánica al amparo del art. 149.1.1ª CE (disposición final primera LODA), por lo que su contenido afecta al RNA pero no sólo al RNA.



- e) *La identidad de los titulares de los órganos de gobierno y representación.*
- f) *La apertura y cierre de delegaciones o establecimientos de la entidad.*
- g) *La fecha de constitución y la de inscripción.*
- h) *La declaración y la revocación de la condición de utilidad pública.*
- i) *Las asociaciones que constituyen o integran federaciones, confederaciones y uniones.*
- j) *La pertenencia a otras asociaciones, federaciones, confederaciones y uniones o entidades internacionales.*
- k) *La baja, suspensión o disolución de la asociación, y sus causas.*

2. *Estará depositada en los Registros de asociaciones la documentación siguiente, original o través de los correspondientes certificados:*

- a) *El acta fundacional y aquéllas en que consten acuerdos que modifiquen los extremos registrales o pretendan introducir nuevos datos en el Registro.*
- b) *Los estatutos y sus modificaciones.*
- c) *La relativa a la apertura, traslado o clausura de delegaciones o establecimientos.*
- d) *La referente a la incorporación o baja de asociaciones en federaciones, confederaciones o uniones, y, en el Registro en que éstas se encuentren inscritas, la relativa a la baja o incorporación de asociaciones.*
- e) *La que se refiera a la disolución y al destino dado al patrimonio remanente como consecuencia de la disolución de la entidad.*

3. *Las asociaciones extranjeras, válidamente constituidas con arreglo a su ley personal y a esta Ley, habrán de inscribir los datos a que se refieren las letras a), b), c), d), e) y f) del apartado 1, y además el cese de sus actividades en España; y depositar los documentos a que se refieren las letras b), c) y e) del apartado 2, además de justificación documental de que se encuentran válidamente constituidas.*

4. *Cualquier alteración sustancial de los datos o documentación que obre en el Registro deberá ser objeto de actualización, previa solicitud de la asociación correspondiente, en el plazo de un mes desde que la misma se produzca».*

Como vemos, el art. 28 identifica los actos inscribibles, señala la documentación a depositar por las asociaciones españolas y extranjeras, y se completa con la indicación de que la información registral debe ser objeto de actualización<sup>584</sup>.

Ahora bien, en cuanto al apartado 1, cabe plantearse si todos esos actos deben alcanzar la inscripción previa tramitación de un procedimiento administrativo. Si en el RNA debe quedar constancia de la declaración y de la revocación de la utilidad pública de la asociación, es claro que tal información no vendrá como consecuencia de un procedimiento de inscripción instado por el interesado, sino de una anotación de oficio ya que la declaración y la

---

<sup>584</sup> “Como fácilmente se aprecia, la inscripción de las asociaciones y de las modificaciones que en su configuración inicial se produzcan, se desgrana en la especificación de aquellos aspectos fundamentales que permiten individualizarlas y diferenciarlas de cualesquiera otras. Es la manera de garantizar, por tanto, la seguridad jurídica de los terceros, dadas las consecuencias vinculadas a la inscripción registral”, cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Derecho de Asociación*, op. cit., pág. 346.

revocación se acuerdan por la propia Administración. Si lo que se ha de inscribir es la apertura de una delegación, no parece razonable que deba instruirse un procedimiento completo, pudiendo ser suficiente una mera comunicación. Y si lo que ha de inscribirse es la suspensión de la asociación, igualmente carece de sentido que llegue al Registro como consecuencia de un procedimiento iniciado a instancia de parte, cuando lo que hay detrás es una resolución judicial acordando la medida provisional, que puede ser objeto de traslado directo desde el órgano judicial al registro de asociaciones.

Así pues, a partir de estos ejemplos, no parece que todos los hechos asociativos o «actos inscribibles» deban pasar por la secuencia formal del procedimiento administrativo para alcanzar la efectiva inscripción, pudiéndose canalizar a través de otras técnicas más flexibles, como las comunicaciones y las anotaciones de oficio.

En cuanto a lo primero, estamos pensando en que para la apertura, traslado y clausura de delegaciones y establecimientos, bastaría con una simple comunicación. Como sabemos, la LPAC contempla las figuras de la declaración responsable y la comunicación, entendiéndose por ésta *«aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho»* (art. 69.2). En los supuestos que se indican, la comunicación, con los datos que se establezcan, permitiría de una forma sencilla el ejercicio del derecho a la inscripción comprendido dentro del derecho de asociación, y es que estamos ante situaciones en las que poco puede analizar el Registro, más allá de recibir la voluntad y acuerdo del órgano de la asociación que ha decidido tales cambios en la vida de la entidad, es decir, no hay propiamente verificación sino una mera recepción de datos<sup>585</sup>.

Respecto de lo segundo, se trataría de seguir avanzando en la línea del RRNA, que ya desgajó del procedimiento administrativo para convertirlas en «inscripciones de oficio» las ordenadas por resoluciones judiciales, previa comunicación al RNA por parte de los Juzgados y Tribunales, y la utilidad pública de las asociaciones, en este caso a partir de la publicación de la declaración y revocación de este reconocimiento (arts. 67 y 68). Por eso, sugerimos ahora que también podrían pasar a ser inscripciones de oficio dos aspectos del art. 28.1 como son la fecha de inscripción y las asociaciones constitutivas de entidades mayores. Lógicamente, la fecha de inscripción la proporciona el propio Registro, sin intervención de los interesados, mientras que cuando se presenta a inscripción una federación o unión, o una confederación, la relación de asociaciones y federaciones que respectivamente las integran se puede extraer directamente del acta fundacional.

A la vista de lo expuesto, somos partidarios de introducir un nuevo precepto en la LODA destinado a identificar los actos de relevancia registral que deberían practicarse de oficio o bien previa comunicación o solicitud de los interesados<sup>586</sup>. Ahora bien, este nuevo precepto

---

<sup>585</sup> La acogida de la propuesta, es decir, convertir “solicitudes” en “comunicaciones”, serviría además al permanente propósito de las Administraciones públicas de reducir cargas administrativas.

<sup>586</sup> Con esta propuesta serían propiamente procedimientos administrativos de inscripción los destinados a promover la inscripción de: a) constitución de asociaciones; b) constitución de federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones; c) transformación de asociaciones; d) modificaciones de estatutos; e) identidad de los titulares de la junta directiva; f) incorporación y separación de asociaciones a entidades internacionales; g) fusión de asociaciones; y

no tendría su debido encaje en el art. 28 sino en el art. 30, relativo al régimen jurídico de la inscripción.

Siguiendo con el comentario del art. 28, su apartado 2 señala la documentación que ha de quedar depositada en el protocolo del Registro, y que parece pensado exclusivamente para la documentación generada por los propios interesados, ya sea pública o privada, olvidándose de otro tipo de documentos que son igualmente importantes a efectos de inscripción. Por ejemplo, la utilidad pública de las asociaciones se declara y revoca por Orden del Ministerio del Interior, y de nuevo indicamos que la suspensión de la actividad de las asociaciones sólo se puede acordar por resolución judicial. Así, nos inclinamos por añadir una quinta letra f) del siguiente tenor:

«f) Igualmente quedarán depositadas las resoluciones administrativas y judiciales firmes que den soporte a los correspondientes asientos».

El apartado 3, sobre las asociaciones extranjeras, será objeto de comentario cuando tratemos del procedimiento de inscripción de las delegaciones en España.

Sí nos vamos a detener, en cambio, en el art. 28.4, que reza como sigue:

*«Cualquier alteración sustancial de los datos o documentación que obre en el Registro deberá ser objeto de actualización, previa solicitud de la asociación correspondiente, en el plazo de un mes desde que la misma se produzca».*

El motivo de esta disposición no es otro que mantener la continua correspondencia entre la realidad asociativa y la realidad registral, pues no de otra forma puede ser confiable la publicidad que el Registro está llamado a proporcionar. Dos son, sin embargo, los interrogantes que hacen confuso este precepto.

El primero se refiere a qué debe entenderse por alteración sustancial. En efecto, si la LODA considera relevantes determinados actos, cualquier modificación que les afecte, por mínima que sea, ya debe ser causa de actualización e inscripción. Pero al añadir a la alteración el calificativo de «sustancial» se está dejando al criterio subjetivo de las asociaciones el promover o no la oportuna inscripción. Según la RAE sustancial significa *«lo esencial y más importante de algo»*, por lo que ante nuevos hechos o acuerdos asociativos las entidades se ven obligadas a valorar si tales cambios son esenciales o anecdóticos, para a raíz de esta valoración promover o no la inscripción. El problema, claro está, reside en las distintas interpretaciones que pueden alcanzarse. Si la identidad de los miembros de una junta directiva compuesta por presidente, secretario y tesorero consta en el Registro y a consecuencia de un acuerdo de renovación de cargos se mantiene el presidente, pasando el secretario a ocupar el puesto de tesorero y el tesorero el puesto de secretario, pero siendo al fin las mismas tres personas, ¿estamos ante una alteración sustancial? Si la asociación traslada una delegación dentro de la misma calle, el mismo número y la misma planta del edificio desde el local con

---

h) disolución de asociaciones. También estaría incluida en esta relación la inscripción de las delegaciones en España de asociaciones extranjeras.

letra A al de la letra B, ¿hay alteración sustancial? O si una entidad llamada «Asociación para el desarrollo tecnológico del sur de Andalucía» decide cambiar el nombre por el de «Asociación para el desarrollo tecnológico de Andalucía», ¿estamos ante una alteración sustancial cuando, lógicamente, la palabra Andalucía absorbe todo el territorio, también el sur? En estos casos las asociaciones pudieran llegar a la conclusión de que se trata de mínimos cambios no susceptibles de inscripción, como también pudieran alcanzar la misma percepción respecto de otro tipo de situaciones, acaso más complejas, pero que bajo su particular criterio serían igualmente irrelevantes. También pudiera ocurrir todo lo contrario, dando lugar a situaciones dispares nada aconsejables. Nos parece, en definitiva, que remitir a la apreciación de las asociaciones lo que debe ser o no objeto de inscripción es una carga innecesaria para ellas y un riesgo evidente para la seguridad jurídica, pues producida la alteración de la vida asociativa pero no inscrita, el Registro estaría dando publicidad a partir de ese momento a unos datos desactualizados y, en consecuencia, erróneos, defraudando la confianza de los propios socios y de terceros en la exactitud del contenido del Registro.

El segundo aspecto alude a quién debe sentirse concernido por el plazo establecido ya que no se sabe si la asociación debe presentar la solicitud de inscripción de la modificación en el plazo de un mes desde que tiene lugar o si se refiere a que el Registro dispone del plazo de un mes para su inscripción contado desde la presentación de la solicitud. El RRNA ha entendido con acierto que el plazo de un mes incumbe sólo a los interesados mientras que para el Registro rige el plazo general de tres meses para tramitar cualquier tipo de procedimiento (art. 40.1), según interpretación deducida del art. 30.1 LODA.

Con todo, entendemos que no estaría de más aclarar la redacción de este apartado 4, para lo cual bastaría con suprimir la segunda coma de la frase, y los términos «sustancial» y «actualización», quedando de la siguiente forma:

«4. Cualquier alteración de los datos o documentación que obre en el Registro deberá ser objeto de inscripción, previa solicitud presentada por la entidad correspondiente en el plazo de un mes desde que dicha alteración se produzca»<sup>587</sup>.

Pasamos ahora a analizar el contenido del artículo 30 LODA, que también se reproduce:

*«Artículo 30. Régimen jurídico de la inscripción.*

*1. El plazo de inscripción en el correspondiente Registro será, en todo caso, de tres meses desde la recepción de la solicitud en el órgano competente.*

*Transcurrido el plazo de inscripción señalado en el párrafo anterior sin que se haya notificado resolución expresa, se podrá entender estimada la solicitud de inscripción.*

---

<sup>587</sup> Nótese, sobre los plazos, la clara dicción del art. 83 RRM: “Salvo disposición legal o reglamentaria en contrario, la inscripción habrá de solicitarse dentro del mes siguiente al otorgamiento de los documentos necesarios para la práctica de la misma”.

*La Administración procederá a la inscripción, limitando su actividad a la verificación del cumplimiento de los requisitos que han de reunir el acta fundacional y los Estatutos.*

*2. Cuando se adviertan defectos formales en la solicitud o en la documentación que la acompaña, o cuando la denominación coincida con otra inscrita o pueda inducir a error o confusión con ella, o cuando la denominación coincida con una marca registrada notoria salvo que se solicite por el titular de la misma o con su consentimiento, se suspenderá el plazo para proceder a la inscripción y se abrirá el correspondiente para la subsanación de los defectos advertidos.*

*3. Cuando la entidad solicitante no se encuentre incluida en el ámbito de aplicación de la presente Ley o no tenga naturaleza de asociación, la Administración, previa audiencia de la misma, denegará su inscripción en el correspondiente Registro de Asociaciones e indicará al solicitante cuál es el registro u órgano administrativo competente para inscribirla. La denegación será siempre motivada.*

*4. Cuando se encuentren indicios racionales de ilicitud penal en la constitución de la entidad asociativa, por el órgano competente se dictará resolución motivada, dándose traslado de toda la documentación al Ministerio Fiscal o al órgano jurisdiccional competente, y comunicando esta circunstancia a la entidad interesada, quedando suspendido el procedimiento administrativo hasta tanto recaiga resolución judicial firme.*

*Cuando se encuentren indicios racionales de ilicitud penal en la actividad de la entidad asociativa, el órgano competente dictará resolución motivada, dando traslado de toda la documentación al Ministerio Fiscal o al órgano jurisdiccional competente, y comunicando esta circunstancia a la entidad interesada.*

*5. En los supuestos de los apartados 2 y 3 de este artículo podrán interponerse los recursos procedentes ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, y en el supuesto del apartado 4 ante el orden jurisdiccional penal».*

Una lectura atenta de este artículo nos conduce a entender que sólo está previsto para el alta o inscripción primera de las asociaciones, es decir, para el procedimiento de ingreso de las asociaciones en el Registro inmediatamente después de su constitución, pero no para producir el resto de asientos vinculados a otros actos inscribibles. Tampoco contempla la posibilidad de denegación en coherencia con lo que dispone el art. 24 de la misma LODA, e incluso resulta reiterativo y superfluo en algunos de sus contenidos (apartados 2 y 3).

A nuestro juicio el contenido de este art. 30 debe acomodarse a su propio título, que no es otro que «régimen jurídico de la inscripción», recogiendo los aspectos esenciales y remitiendo al reglamento en lo demás. El primero de los aspectos que consideramos esenciales es precisamente determinar la forma de la inscripción, según ya hemos comentado al tratar el art. 28, distinguiendo entre inscripciones practicadas previa solicitud y tramitación de un procedimiento administrativo, inscripciones practicadas previa comunicación e inscripciones practicadas de oficio, distribuyéndose estas indicaciones a lo largo del precepto.

Pero analicemos el art. 30 para, junto con lo dicho y concretas observaciones sobre sus distintos apartados, realizar una propuesta de redacción distinta a la actual.

Dentro del apartado 1 su párrafo primero establece que *«el plazo de inscripción en el correspondiente Registro será, en todo caso, de tres meses desde la recepción de la solicitud en el órgano competente»*. Este señalamiento del *dies a quo*, marcado por la fecha de entrada de la solicitud en el «órgano competente», es decir, en el Ministerio del Interior, tenía sentido bajo la vigencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, pero no con la actual LPAC, que dispone que el inicio del cómputo de los plazos que hayan de cumplir las Administraciones Públicas, que no los distintos departamentos en que se estructuran, vendrá determinado por la fecha y hora de presentación de los documentos en el registro electrónico de cada Administración, en este caso en el de la Administración General del Estado (arts. 16.1 y 31.2.c). Nada tenemos que comentar sobre el párrafo segundo, por lo que analizamos el párrafo tercero, que establece que *«la Administración procederá a la inscripción, limitando su actividad a la verificación del cumplimiento de los requisitos que han de reunir el acta fundacional y los Estatutos»*. La variedad de documentos recogida en el art. 28.2<sup>588</sup> y la posibilidad de denegar la solicitud prevista en el art. 24, aconsejan, por razones de coherencia, ampliar el análisis registral a algo más que el «acta fundacional y los estatutos», así como minimizar la expresión imperativa «procederá a la inscripción». Por tanto, el contenido de este párrafo tercero debería modificarse para comprender todas las situaciones que los interesados deben promover a inscripción mediante solicitud, no sólo la inmatriculación de las asociaciones sino todas las posibilidades resolutorias<sup>589</sup>.

Los actuales apartados 2 y 3, ya lo hemos dicho, son innecesarios y confusos. El apartado 2 prevé la subsanación de defectos de la solicitud y de la documentación que la acompaña, que es un trámite típico del procedimiento administrativo, a regular con más detalle en norma reglamentaria, como así hace en la actualidad el art. 38 RRNA, y todo ello con independencia de cuáles sean los requisitos afectados, la denominación o cualesquiera otros. El apartado 3, por su parte, permite rechazar las solicitudes que se refieran a asociaciones excluidas de la LODA o que no sean asociación. Como veremos enseguida, cuando un órgano se considera incompetente para resolver remite la solicitud al que entiende competente, comunicándolo al interesado, sin más trámite (art. 14.1 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público –LRJSP-). Cuando la LODA habla en este apartado 3 de trámite de audiencia y denegación, ¿acaso quiere decir que habría que tramitar un procedimiento administrativo completo para denegar la inscripción en el RNA de una entidad claramente excluida, cual sería un sindicato, una fundación o una cooperativa? Pensamos que es absurdo, y que por todos estos motivos los actuales apartados 2 y 3 del art. 30 LODA deberían suprimirse.

También resulta de interés desentrañar el contenido del apartado 4, que por un lado establece que *«cuando se encuentren indicios racionales de ilicitud penal en la constitución de la entidad asociativa, por el órgano competente se dictará resolución motivada, dándose traslado de toda la documentación al Ministerio Fiscal o al órgano jurisdiccional competente, y*

---

<sup>588</sup> La relación de documentos del art. 28.2 es evidentemente escasa pues, según los casos, concurre otro tipo de documentación complementaria sobre actas, estatutos y acuerdos.

<sup>589</sup> Sería un precepto de similar redacción a la actual del art. 39.1 RRNA.

*comunicando esta circunstancia a la entidad interesada, quedando suspendido el procedimiento administrativo hasta tanto recaiga resolución judicial firme», y por otro que «cuando se encuentren indicios racionales de ilicitud penal en la actividad de la entidad asociativa, el órgano competente dictará resolución motivada, dando traslado de toda la documentación al Ministerio Fiscal o al órgano jurisdiccional competente, y comunicando esta circunstancia a la entidad interesada».*

Estamos ante dos párrafos de gran similitud (en el segundo se sustituye «constitución» por «actividad» y desaparece la última frase relativa al procedimiento administrativo de inscripción) pero que al no ser idénticos han de querer decir cosas distintas. Lo primero que hay que tener en cuenta es el contexto, que no es otro que el «régimen jurídico de la inscripción», por lo que los posibles indicios de ilicitud penal sólo pueden ser detectados por el encargado del Registro a partir de los documentos fundacionales presentados por la entidad, quedando referida la «constitución» a los arts. 5 y 6 y la «actividad» al art. 7. Los arts. 5 y 6 regulan el acuerdo de constitución y los requisitos del acta fundacional y el art. 7 establece como contenido obligatorio de los estatutos, estrechamente ligado con los fines sociales, la indicación precisa de las actividades de la asociación. Quiere esto decir que el Registro no puede tener otras fuentes de información distintas de las que resultan de los documentos fundacionales aportados al concreto expediente de inscripción, pues como sabemos al Registro no le es dado conocer la actividad real de las asociaciones, al no poder intervenir, interferir o inspeccionar su libre funcionamiento, ni estar legalmente habilitado para recibir información sobre el desarrollo de sus actuaciones. La separación, por tanto, de estos dos párrafos es artificiosa y, además, deficiente, ya que cuando la ilicitud concurre en la actividad, ¿a qué efectos se dicta la resolución motivada? Nada dice el segundo párrafo, que en buena lógica debería integrarse en el primero. ¿O acaso quiere decir que cuando se desprenda ilicitud penal de las actividades estatutarias se remitirán las actuaciones a los órganos competentes pero sin suspensión del plazo de inscripción? Son muchas las dudas que se plantean, incluso si las funciones del encargado del Registro deben limitarse a los procedimientos de inscripción primera de asociaciones, que es lo que parece deducirse del art. 30.4 LODA, o bien extenderse a otros procedimientos. Afortunadamente el RRNA comprendió que existen otros dos procedimientos de inscripción que exigen del Registro analizar la legalidad penal, como son los de modificación de estatutos y los de transformación de asociaciones (art. 40.2.b). El primero porque a través de un cambio estatutario se pueden alterar de forma significativa los fines y actividades originales, y el segundo porque lo que produce es un primer ingreso de la entidad en el nuevo registro, que no puede verse vinculado por la inscripción en el registro general o especial que se abandona, bien por cambio de ámbito territorial o de régimen jurídico.

El apartado 5 se refiere a los órdenes jurisdiccionales competentes en materia de recursos, cuyo contenido se podría llevar cabalmente al Capítulo VII «Garantías jurisdiccionales».

Con todo ello realizamos propuesta de nueva redacción para este importante art. 30, siendo la que sigue:

«Artículo 30. Régimen jurídico de la inscripción.

1. La inscripción de las asociaciones, federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones se practicará a solicitud de la entidad interesada y previa tramitación del correspondiente procedimiento administrativo. El Registro verificará la legalidad del acta fundacional, los estatutos y demás documentación que resulte preceptiva, y dictará resolución motivada acordando o denegando la inscripción.

El plazo de inscripción en el Registro competente será, en todo caso, de tres meses contado desde la fecha de presentación de la solicitud en el registro electrónico correspondiente.

Transcurrido dicho plazo sin que se haya notificado resolución expresa, se podrá entender estimada la solicitud.

2. Cualquier alteración de los datos o documentación que obre en el Registro deberá ser objeto de inscripción, previa solicitud presentada por la entidad correspondiente en el plazo de un mes desde que dicha alteración se produzca.

3. Cuando de la documentación fundacional o modificativa presentada por los interesados se desprendan indicios racionales de ilicitud penal, por el órgano competente se dictará resolución motivada, dándose traslado de toda la documentación al Ministerio Fiscal o al órgano jurisdiccional competente, quedando suspendido el procedimiento administrativo hasta que recaiga resolución judicial firme.

4. Los asientos que se refieran a la apertura, traslado y clausura de delegaciones y establecimientos se practicarán previa comunicación al Registro de la entidad interesada.

5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 41 de esta Ley, los asientos relativos a fecha de inscripción, declaración y revocación de la condición de utilidad pública e identificación de las asociaciones que constituyen federaciones o uniones, y de las federaciones que constituyen confederaciones, se practicarán de oficio por el Registro».

Hechas estas consideraciones sobre el protagonismo del procedimiento administrativo en el ámbito registral y sus posibles orientaciones de mejora, pasamos a comentar en línea con esto último una cuestión de tramitación que está siendo un lastre para las asociaciones. Ya hemos dicho que el art. 30.2 LODA se refiere con cierto detalle al trámite de subsanación de defectos de la solicitud y documentación aneja preceptiva, un detalle que sin embargo ha obviado la cuestión fundamental del plazo de que disponen los interesados para llevar a cabo dicha subsanación. En estas circunstancias hay que acudir con carácter supletorio a la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, que establece el plazo de 10 días a tal efecto (art. 68.1 LPAC), el que igualmente figura en el art. 38.2 RRNA. Un plazo exiguo que es motivo de constantes y justificadas quejas de las asociaciones, que en muchos casos



para rectificar determinados extremos del acta fundacional y de los estatutos, o de las autorizaciones complementarias, precisan de un mayor tiempo. Piénsese que muchos de esos casos no se pueden solucionar con la sola intervención del secretario sino que requieren de nuevo la celebración de una asamblea, y lo cierto es que la convocatoria, válida celebración y preparación de la documentación resultante son actuaciones que suelen requerir mucho más que 10 días<sup>590</sup>. Otras veces la asociación compuesta por personas jurídicas es la que debe esperar a la asamblea de determinado promotor para obtener en forma la voluntad social de integrarse o participar en la asociación. Cuando la asociación no puede cumplir con el plazo, la consecuencia legal es la del desistimiento de la solicitud y la necesidad de volver a presentarla de nuevo, junto con los documentos establecidos y el pago de la tasa correspondiente<sup>591</sup>. Una posible solución, se dirá, pasa por la ampliación de plazos que permite el art. 32.1 LPAC. Nosotros abogamos por otra solución directamente inferida de la propia LPAC, toda vez que la ampliación, además de facultativa, no podría exceder de la mitad del plazo establecido, que en nuestro caso sería a lo sumo de 5 días, y tampoco un plazo de entre 11 y 15 días es enteramente satisfactorio. La opción a la que podría acogerse está prevista en el art. 1.2 LPAC, que permite, incluso a través de reglamento, establecer «*plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia*», y si entendemos los peculiares interesados que concurren en los procedimientos de inscripción registral y la singularidad de éstos es claro que para el trámite de subsanación de defectos habría que señalar expresamente en la norma un plazo concreto, el que se determine, aunque a nuestro juicio no inferior a 20 días. El actual cómputo de los plazos en días hábiles (art. 30.2 LPAC) nos llevaría a un plazo real de un mes o de algo más, dentro del cual las asociaciones podrían atender las vicisitudes advertidas por el Registro.

En conclusión, llevar las inscripciones registrales al procedimiento administrativo se puede considerar un acierto por los derechos y garantías que del mismo se desprenden para la ciudadanía, pero no estaría de más introducir algunas modulaciones aconsejadas por la experiencia y en beneficio de las asociaciones, tanto en cuanto a la tramitación misma de los expedientes como a la extracción del estricto procedimiento de determinados actos inscribibles.

## 2. OPERACIONES PREVIAS: INADMISIÓN DE SOLICITUDES POR CUESTIONES SUSTANTIVAS (COMPROBACIÓN DEL OBJETO) O TRIBUTARIAS (COMPROBACIÓN DE LA TASA). EXAMEN DE LA SOLICITUD

Comenzando ya con las actuaciones concretas que requiere el proceso de inscripción, analizamos las que desde un principio van a permitir su viabilidad.

---

<sup>590</sup> A veces las quejas derivan de que los socios residen en lugares diferentes y la asistencia en una fecha determinada no es fácil o posible. Si por esta u otras razones no se alcanza el quorum necesario para adoptar acuerdos, la asociación se ve obligada a una nueva convocatoria. En este punto no podemos caer en la ingenuidad de pensar que todas las asociaciones pueden celebrar reuniones virtuales.

<sup>591</sup> Lo descrito viene a ser un ejemplo más del desconocimiento de los poderes públicos de la realidad asociativa, y también de un cierto abandono del régimen jurídico del derecho de asociación.

## 2.1. La comprobación del objeto

La primera operación a la que se enfrenta el encargado del RNA cuando recibe una solicitud de inscripción es la de discernir si lo que pretende acceder al Registro es una «asociación»<sup>592</sup>. Como nos hemos ocupado de demostrar, los registros de asociaciones están expresamente previstos para acoger a única clase de persona jurídica, la asociación, y, además, entre ellos se rigen por el principio de competencia material y territorial. Los registros de asociaciones no pueden dar cabida a fundaciones, sociedades, cooperativas o corporaciones, ni a ninguna otra entidad o sujeto de Derecho que no sea estrictamente una asociación constituida al amparo del art. 22 CE. Pero es que, acotado el objeto, el mismo principio de competencia nos permite hacer una doble afirmación: 1ª. En los registros generales de asociaciones no caben las asociaciones especiales de la misma forma que en los registros especiales de asociaciones no caben las asociaciones generales o comunes; 2ª. En los registros estatales no caben las asociaciones de ámbito autonómico o inferior al igual que en los registros autonómicos no caben las asociaciones de ámbito estatal.

En estos términos, el encargado del RNA no puede admitir a trámite una solicitud relativa a una entidad que no sea asociación o que siéndolo sea una asociación especial o una asociación general pero de ámbito autonómico. En estos casos resulta de aplicación el art. 14.1 de la LRJSP, según el cual «*el órgano administrativo que se estime incompetente para la resolución de un asunto remitirá directamente las actuaciones al órgano que se considere competente, debiendo notificar esta circunstancia a los interesados*», así como el art. 31 RRNA, que contempla igualmente esta remisión directa a los respectivos registros competentes.

En la práctica es excepcional, y acaso debido a un error involuntario, recibir solicitudes de inscripción por parte de fundaciones, partidos políticos o cooperativas, pero no es nada infrecuente recibir en el RNA solicitudes de sindicatos, federaciones deportivas o entidades religiosas, incluso con la firme pretensión de sus promotores de que sean aceptadas. Y muy frecuente recibir solicitudes de asociaciones de ámbito autonómico, provincial o local expresamente señalados en los estatutos y que, por ello, nunca deberían dirigirse al RNA. En todos estos supuestos es responsabilidad del encargado del Registro advertir la naturaleza jurídica de las entidades que se presentan a inscripción o su ámbito territorial y rechazarlas *a limine* pues, de lo contrario, de tramitarse y llegar a recaer una eventual resolución de inscripción de una entidad no asociación o de una asociación que no sea de régimen común y ámbito estatal estaríamos ante un acto nulo de pleno derecho, por haberse dictado por órgano manifiestamente incompetente (art. 47.1.b) LPAC).

Esto último nos permite enlazar con la desafortunada idea de considerar al registro general de asociaciones como un registro residual. Bajo la vigencia de la Ley de Asociaciones de 1964, la Dirección General de Política Interior denegó la inscripción de la «Asociación Española de Karate Do Shudokan» por entender que se trataba de una asociación deportiva

---

<sup>592</sup> Recordemos el concepto de asociación que guía esta obra: “unión voluntaria de tres o más personas físicas y/o jurídicas, con capacidad legal suficiente, que comparten recursos y/o conocimientos para alcanzar o desarrollar un fin común, lícito y no lucrativo, de interés privado o de interés público-privado, con vocación de estabilidad en el tiempo y conforme a una estructura orgánica de base democrática”.

sujeta al régimen especial de la Ley 13/1980, de 31 de marzo, General de la Cultura Física y el Deporte. La SAN de 25 de enero de 1989 reconoció a dicha asociación el derecho a ser inscrita en el RNA, declarando en su Considerando 3 que *«en numerosas ocasiones ha tenido esta Sala la oportunidad de pronunciarse en el sentido de que la Ley de 24 de diciembre de 1964 admite la inscripción de todas las Asociaciones no expresamente reguladas por otras normas (art. 2.4), criterio de amplitud que convierte al Registro que la propia norma crea en un organismo en cierta manera residual donde accederán todas las asociaciones en cuyo acto fundacional se hayan observado los requisitos formales de la propia Ley y no concurran las circunstancias del nº 2 del artículo 22 de la Norma Fundamental, y ello es así porque las normas reguladoras de asociaciones concretas establecen unas condiciones o beneficios a los que no tienen por qué acogerse obligatoriamente las Asociaciones que por cualquier razón prefieran quedar al margen de la especialidad, de manera que será ante la pretensión de acceso en el Registro especial cuando habrá de calificarse la naturaleza de la entidad, pero no al general»*. La posterior STS de 30 de mayo de 1990, dictada en casación, confirmó el fallo de la Audiencia Nacional, pero introduciendo el matiz de distinguir entre las asociaciones deportivas a las que se confiere el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo, que deben sujetarse a las normas registrales especiales, y las asociaciones deportivas con fines privados, que pueden acceder sin mayor problema al registro general que es el RNA.

Previamente, las SSTS de 7 de marzo de 1988 también habían reconocido a las asociaciones deportivas «Asociación Cultura Elikan Sport» y «Asociación Cultural Shureido» su derecho a ser inscritas en el RNA al entender que éste *«se trata de un Registro General al que pueden acceder toda suerte de Asociaciones, tanto las que caen en su ámbito de actuación como las que están reguladas por leyes especiales a que se refiere el art. 2.4 de la mentada Ley 191/1964, porque de no entenderse así carecería de contenido la expresión que vemos redactada en el párrafo 2 de su artículo 5, al decir sea cual fuere su régimen, por lo que no se ve razón alguna por la que no quepa inscribir en el Registro Nacional de Asociaciones cualquier Sociedad aunque venga regulada por Leyes especiales»* (FJ 2). Lo que hace el Tribunal Supremo con acierto frente al criterio de la Audiencia Nacional es reconducir la cuestión al principio de competencia. Si el RNA admitía a inscripción toda clase de asociaciones comunes y especiales no era por su consideración de registro general, tan general y amplio del que pudiera derivarse una eventual condición de registro residual, sino porque era expresamente competente para ello, y lo era porque el art. 5.2 de la Ley de 1964 señalaba que la inscripción en el RNA de las asociaciones excluidas de su ámbito de aplicación, entre ellas, las reguladas por leyes especiales (art. 2.4), se realizaría previa comunicación de la autoridad competente de los respectivos registros especiales.

La LODA mantuvo la tradicional coexistencia del RNA con los registros de asociaciones de las Comunidades Autónomas y con los registros estatales especiales, previendo que tanto unos como otros debían remitir al RNA los asientos de inscripción y disolución de las asociaciones de su respectivo ámbito (arts. 25 y 26). El RRNA 2003 estableció mediante grupos separados un cierto tratamiento registral para las asociaciones autonómicas y especiales, pero esto no venía a significar una hipotética vis atractiva del RNA ni que éste supliera la competencia originaria de los demás registros. Sólo recibía, para constancia, datos de asociaciones efectivamente inscritas en los registros que resultaban competentes para ello por

razón de la materia o el territorio. Por tanto, también desde el punto de vista del derecho positivo la idea del RNA como registro residual era insostenible.

Con posterioridad a la LODA, un órgano de la administración periférica formuló consulta a la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior planteando que *«con frecuencia se reciben solicitudes de inscripción registral de entidades asociativas que, aunque dedicadas a fines o actividades similares a las de asociaciones reguladas por legislación específica (asociaciones deportivas, sindicatos, organizaciones empresariales, religiosas, de estudiantes, etc.), no cumplen con los requisitos mínimos suficientes para acceder al correspondiente Registro especial, por lo que solicitan su inscripción en el Registro Nacional de Asociaciones»*<sup>593</sup>. El informe emitido sobre esta situación se hacía eco de la jurisprudencia citada, reproduciendo con cierta asepsia que *«sobre estas cuestiones, dice el Tribunal Supremo (SS. de 7 de marzo de 1989, de 30 de mayo de 1989 y de 22 de julio de 1989) que no se ve razón alguna por la que no quepa inscribir en el Registro Nacional de Asociaciones cualquier sociedad (asociación), aunque venga regulada por leyes especiales..., pues el Registro no concede ni quita derechos, ya que su única es la publicidad»*. Esta afirmación hay que contextualizarla en un momento en que la jurisprudencia pretendía la configuración de un registro de asociaciones puro, limitado a los solos efectos de publicidad y desprovisto de cualquier otra facultad. Hoy tal afirmación resulta de todo punto inconsistente, pues de la inscripción se derivan derechos y beneficios de singular calado. En cualquier caso, el informe de la Secretaría General Técnica concluía diciendo que si la documentación presentada al RNA *«reúne los requisitos que la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación establece, incluido el de capacidad para constituir y formar asociaciones con arreglo al régimen general, no parece que resulte inconveniente para acceder a la inscripción»*<sup>594</sup>. Con este criterio el Ministerio del Interior descartó que el RNA fuera un registro residual, y ello porque para acceder al mismo resultaba completamente irrelevante que la asociación acreditara la denegación previa en un registro especial, siendo lo decisivo la demostración del cumplimiento de todos los requisitos que la LODA y su normativa de desarrollo establecen al efecto, lo que, por lo demás, requiere del RNA el mismo ejercicio de calificación que si se tratara de un registro específico de asociaciones<sup>595</sup>.

En esta línea, el vigente RRNA se encargó de delimitar con especial énfasis el objeto de inscripción, por lo que en la actualidad la elusión del principio de competencia resulta inadmisibles y su inobservancia constitutivo de supuestos de nulidad absoluta. Y es que, en definitiva, tanto una asociación tiene que demostrar que cumple los requisitos específicos para ingresar en un registro especial como otra debe acreditar que cumple los requisitos genéricos para acceder al registro general, situándose los dos tipos de registros en un pie de igualdad, sin

---

<sup>593</sup> El caso concreto consistía en que a la entidad “Consejo Estudiantil de...” le había sido denegada la inscripción en el Censo de asociaciones de estudiantes de la correspondiente Dirección Provincial del Ministerio de Educación.

<sup>594</sup> Vid. *Entidades excluidas de un régimen asociativo específico que pretenden su inscripción en el Registro Nacional de Asociaciones*, Seguridad y Ciudadanía. Revista del Ministerio del Interior, núm. 1, 2009, págs. 243 a 245.

<sup>595</sup> El RNA no es un registro escoba que venga a recoger a las asociaciones desvalidas. Si, por ejemplo, una asociación religiosa ve rechazada su inscripción en el Registro especial y por este solo hecho invocara ante el RNA su derecho a la publicidad, igualmente le sería denegada la solicitud. Sólo en el caso de presentarse como una asociación de régimen común y de acreditar todos los requisitos para ser considerada como tal podría acceder al RNA.

relación alguna de jerarquía o subordinación, e incurriendo ambos en ilegalidad manifiesta si aceptaran a inscripción entidades que son propias y exclusivas de otras unidades u órganos registrales. A partir de 2015 el cumplimiento de los arts. 25 y 26 LODA por parte del RNA, en cuanto a la recepción de los asientos de constitución y disolución de las asociaciones autonómicas y especiales, se contrae al solo conocimiento de la creación y extinción de asociaciones para su incorporación o supresión, respectivamente, en el instrumento informativo que es el Fichero de denominaciones.

## 2.2. La comprobación del tributo

La segunda operación previa que debe acometer el encargado del Registro es la comprobación del pago de la tasa de inscripción.

Aunque las leyes generales nunca lo recogieron expresamente, ni tan siquiera la actual LPAC, la doctrina converge en reconocer que la gratuidad es un principio ordenador del procedimiento administrativo, lo que no obsta, y de hecho es una práctica realmente extendida, al establecimiento de una tasa a soportar por los interesados en la prestación del correspondiente servicio.

En nuestro ámbito, y hasta 1996, la intervención de los promotores ante el RNA sólo comportaba el gasto derivado de la voluntaria representación y postulación, en tanto que figuras que no sólo no estaban impedidas sino que en muchos casos su uso resultaba muy conveniente. Si entonces era así, la creciente complejidad de los procedimientos ha llevado a que hoy los promotores se valgan con frecuencia de los gestores administrativos, así como de los profesionales jurídicos cuando es preciso articular una sólida defensa, especialmente en casos de denegación de la inscripción. Se trata, es cierto, de costes indirectos, no impuestos de forma obligatoria, pero que a veces son inevitables por más que los interesados puedan comparecer por sí mismos en el procedimiento y la llamada Administración vicarial deba orientarlos en el ejercicio de sus derechos.

Lo que de manera alguna pueden evitar los interesados es el pago de los tributos legalmente establecidos, un coste directo que viene a constituir la principal excepción al principio de gratuidad. A través de la creación de tasas, y de acuerdo con el principio de equivalencia, se busca distribuir el coste que genera todo procedimiento, en general en los expedientes de concesión de autorizaciones o licencias, y por la realización de actuaciones técnicas de inspección, estudio, asesoramiento o prospección, pero también por «*inscripciones o anotaciones en Registros oficiales y públicos*» (art. 13.b) de la Ley 9/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos).

La Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, creó la tasa por inscripción y publicidad del RNA, y encomendó su liquidación al Ministerio del Interior<sup>596</sup>. En su origen no estuvo tanto el reparto de costes cuanto otros

---

<sup>596</sup> La redacción original del art. 35 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre («Tasas por inscripción y publicidad de asociaciones») establecía lo siguiente: «Uno. Se crea la tasa por inscripción y publicidad de asociaciones, que se registrará por la presente Ley y por las demás fuentes normativas que para las tasas se establecen en el artículo 9 de la

motivos derivados de un cierto uso abusivo del RNA, que recibía solicitudes que podríamos calificar de insólitas. Se ha señalado en general que los principales motivos para la creación de tasas son el ánimo recaudatorio y la cobertura de los costes del servicio, pero también se han identificado otros no menos relevantes, y son estos otros los que llevaron a crear la tasa de inscripción. En palabras de CIERCO SIERA las tasas tratan de hacer más madura y reflexiva la decisión del particular de iniciar el procedimiento y de combatir la utilización indiscriminada de la maquinaria administrativa<sup>597</sup>. Ante la evidencia de una cierta ligereza en la creación de asociaciones, claramente inconsistentes a la vista de la documentación presentada, pero que obligaban a una tramitación que por causa imputable a los promotores nunca llegaba a terminar, la referidas razones aconsejaron que un tributo instrumentara una especie de filtro disuasorio de muchas iniciativas. Es más, al esfuerzo económico del interesado la propia Ley añadía una regla impeditiva de estricta observancia por la Administración, cual era y es que la tasa se devengará cuando se presente la solicitud que inicie la actuación o el expediente, «*que no se realizará o tramitará sin que se haya efectuado el pago correspondiente*» (art. 15.1.b) Ley de Tasas y Precios Públicos).

En su virtud, vigente la tasa, como lo está hoy día, si bien que transformada a euros<sup>598</sup> y actualizada en su cuantía conforme a las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado, el encargado del Registro se enfrenta a cuatro posibles escenarios determinantes de las respectivas actuaciones. El primero que el interesado haya pagado la tasa, en cuyo caso se inicia el expediente. Para ello el promotor habrá debido utilizar el modelo de autoliquidación 790, código 017, y haber hecho efectivo el ingreso al Tesoro Público a través de una entidad bancaria colaboradora o de la sede electrónica del Ministerio del Interior. El segundo y tercero que haya satisfecho la tasa pero en menor cuantía o que no la haya abonado, lo que supondrá un requerimiento al efecto, un requerimiento extraprocedimental por razones de equidad, ya que todavía no se ha iniciado la instrucción del expediente. Y no se iniciará, dando lugar a la inadmisión de la solicitud, si el interesado no procede al ingreso correspondiente. La cuarta situación es que el interesado haya pagado la tasa por error, lo que conecta con la primera operación previa a que nos hemos referido, a la de la comprobación del objeto, de tal manera que si el RNA no es el registro competente para tramitar la solicitud presentada, por tratarse

---

Ley 9/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos. Dos. Constituye el hecho imponible de la tasa la solicitud de instrucción del expediente de inscripción o modificación de asociaciones y la solicitud de cualquier información que conste en el Registro Nacional de Asociaciones. Tres. Serán sujetos pasivos quienes soliciten la inscripción inicial o de modificación y la información a que se refiere el número anterior. Cuatro. La tasa se devengará el día en que se presente la solicitud que inicie la actuación administrativa. Cinco. La cuantía de la tasa se determinará: a) Por expediente de inscripción de federaciones, confederaciones y uniones: 7.500 pesetas; b) Por expediente de inscripción de asociaciones: 5.000 pesetas; c) Por expediente de modificación de estatutos de las entidades a que se refieren las letras anteriores, o de inscripción de centros, delegaciones, secciones o filiales: 2.500 pesetas; d) Por obtención de informaciones o certificaciones, o por examen de documentación, relativas a la asociación: 500 pesetas. Si la información o las certificaciones ocuparan más de un folio, 250 pesetas por cada folio, a partir del segundo. Seis. El pago de la tasa se realizará en efectivo, siéndole de aplicación lo dispuesto en el Reglamento General de Recaudación de 20 de diciembre de 1990, debiendo efectuarse o justificarse en el momento de la solicitud. Siete. La gestión y liquidación de las tasas por actuaciones en el Registro Nacional de Asociaciones se efectuará por el Ministerio del Interior”.

<sup>597</sup> Vid. CIERCO SIERA, C., *De la gratuidad del procedimiento administrativo*, Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 35, 2009, págs. 159 y 164.

<sup>598</sup> Resolución 4/2001, de 22 de octubre, de la Dirección General de Tributos, por la que se convierten a euros las cuantías exigibles por las tasas cuya gestión está atribuida a órganos dependientes del Ministerio del Interior (apartado Séptimo).

de una asociación especial o una asociación autonómica, deberá proceder a la devolución de la cantidad indebidamente ingresada<sup>599</sup>.

En definitiva, sin llegar todavía a realizar función registral alguna, el encargado del Registro debe primeramente decidir sobre la admisión de la solicitud o bien remitirla al órgano competente, así como sobre la liquidación de la tasa o bien practicar su reintegro. En este último caso lo que tramita es un verdadero procedimiento tributario<sup>600</sup> que ninguna relación guarda con su competencia sustantiva.

### 2.3. Examen de la solicitud

Ya nos hemos ocupado en otra parte de esta obra de la obligación de las asociaciones de relacionarse electrónicamente con la Administración, comenzando por la presentación de la solicitud de inscripción a través del registro electrónico del Ministerio del Interior. El plano de irrealidad de la LPAC podría derivar en un razonable incumplimiento de la norma si se puede demostrar que la interacción de este tipo genera discriminación o indefensión, y es que, como pone de manifiesto COTINO HUESO, *«cabe pensar que para muchas de las aproximadamente cien mil asociaciones que hay en España la imposición de la relación electrónica puede implicar una barrera efectiva de acceso a los servicios públicos. Por ello, no es muy difícil pensar que no tomar prevenciones al aplicar la imposición directa de la obligación de uso de medios electrónicos genere discriminación o indefensión. En este punto y como luego se comenta, puede ser constitucionalmente censurable que se prive del derecho de asistencia en la relación electrónica precisamente a los que están obligados (art. 12.2 LPAC). Para Gamero `esto es sencillamente inadmisibile. Supone una discriminación´. Desde aquí se ofrece una solución interpretativa al efecto, sin necesidad de `no aplicar en la práctica´ este artículo. Cuando la relación electrónica obligatoria pueda afectar especialmente a un colectivo sobre los que hay una especial prohibición de discriminar del artículo 14 CE (mayores, menores, discapacitados, extranjeros, minorías raciales, mujeres, homosexuales, etc.), será el poder público quien habrá de probar que no genera discriminación. La misma carga de la prueba e indefensión puede predicarse en los supuestos en los que la obligación de uso de medios electrónicos quede vinculada al ejercicio de un derecho fundamental o afecte a la actividad de un colectivo que por su propia naturaleza esté intensamente ligado a un derecho fundamental (asociaciones, sindicatos, colegios profesionales, periodistas, religiosos, etc)»*<sup>601</sup>.

En efecto, según REGO BLANCO, los registros presenciales son más sencillos de usar en la medida en que eluden los problemas técnico-informáticos, están atendidos con inmediatez

---

<sup>599</sup> De acuerdo con el art. 12 de la Ley de Tasas y Precios Públicos procederá la devolución de la tasa cuando no se realice su hecho imponible por causa no imputable al sujeto pasivo. En nuestro caso, el hecho imponible es la solicitud de instrucción del expediente de inscripción ante el RNA y el sujeto pasivo el promotor solicitante. Puesto que advertida la incompetencia del RNA la tramitación del expediente no llega a iniciarse, se procede a la devolución de la cuantía ingresada más el interés legal aplicable, incluso de oficio sin necesidad de que el interesado la solicite expresamente, y sin perjuicio de que fue éste quien padeció el error de dirigir incorrectamente la solicitud.

<sup>600</sup> Arts. 32 y 221 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y arts. 14 a 19 del Reglamento aprobado por el Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo.

<sup>601</sup> Cfr. COTINO HUESO, L., *El derecho y el deber de relacionarse por medios electrónicos (art. 14 LPAC). Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados* (art. 12 LPAC), en «Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público» (dir. E. Gamero Casado), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017, pág. 513.

por personal de la Administración y no requieren ningún mecanismo específico de identificación. El uso del registro electrónico, en cambio, requiere el empleo de un ordenador con acceso a Internet y determinadas características técnicas (por ejemplo, sistemas operativos determinados, versiones de máquina virtuales de java, ciertos navegadores, etc.), además de que el solicitante también necesita una identificación que ha de realizarse de la forma específica (DNI-e, certificado electrónico, cl@ve, etc.) que establezca la norma de creación del registro electrónico<sup>602</sup>.

Todo lo cual, añadimos nosotros, aleja a muchos colectivos con inquietudes asociativas de la inscripción efectiva en el registro de asociaciones.

Debemos recordar que la fecha de presentación de la solicitud marca para la Administración el orden de incoación de expedientes y el cómputo del plazo legal para resolver, pero lo más importante es que marca la posibilidad misma de tramitar el procedimiento pues de no tener constancia de la misma ninguna actuación cabe realizar, y tal fecha para las asociaciones sólo es posible, según el art. 68.4 LPAC, si consiguen acceder en forma al registro electrónico.

En cualquier caso, ya hemos tratado este tema con cierto detalle y formulado algunas propuestas, por lo que ahora nos centramos en otras cuestiones que atienen a la solicitud. Entendiéndola correctamente presentada y admitida, junto con la comprobación del pago de la tasa, comienza de hecho la tramitación del procedimiento de inscripción instado por los interesados. Y dos son los aspectos fundamentales que concurren sobre las solicitudes, el plazo de presentación y los requisitos de contenido.

La LODA no establece ningún plazo para que los promotores de una nueva asociación la presenten a registro<sup>603</sup>, pero sí para cuando ya inscritas se modifican o actualizan los datos registrales, que será de un mes contado desde la alteración. El incumplimiento de este plazo es habitual entre las asociaciones, llegando a pasar no sólo meses sino años entre el cambio asociativo acordado y la instancia de inscripción. Bajo un criterio de flexibilidad, el RNNA no vincula ningún efecto negativo a tal incumplimiento, si bien para asegurar la certeza de lo inscrito en algunos casos el Registro puede pedir a la asociación que, dado el tiempo transcurrido, aporte un certificado de vigencia de la variación producida en los datos (art. 37.2).

El contenido de las solicitudes se acomoda a lo dispuesto con carácter general en el art. 66 LPAC<sup>604</sup>, y las especificidades del art. 36 RRNA. Entre éstas, además de la identidad del

---

<sup>602</sup> Vid. REGO BLANCO, M.D., *La presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante las Administraciones Públicas*, en «Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público» (dir. E. Gamero Casado), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017, págs. 1006 y 1007.

<sup>603</sup> En el apartado V.3.4 del Capítulo II ya sugerimos un nuevo precepto a modo de redacción consolidada de los artículos 5, 10 y 15 LODA, basada en la obligatoriedad del Registro y en la concurrencia de razones de interés general en la publicidad de la existencia de las asociaciones. Nos permitimos allí proponer que la solicitud de inscripción de alta se presentara por los promotores en el plazo de dos meses contado desde la fecha del acta fundacional.

<sup>604</sup> Art. 66 LPAC: “1. Las solicitudes que se formulen deberán contener: a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente; b) Identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en que



promotor, es importante que figure la denominación exacta y domicilio de la asociación, y, en su caso, el código que corresponda con la actividad más característica de la asociación.

Por lo que se refiere al solicitante, tanto puede comparecer por sí mismo como por medio de representante, y en este caso, como exige el art. 5.3 LPAC debe aportarse la acreditación de la representación o hacerse uso del novedoso instrumento del Registro de apoderamientos por parte del RNA<sup>605</sup>. Un solicitante que sólo puede ser uno de los promotores de la asociación, lo que exigirá su comprobación con la relación de promotores que constan en el acta fundacional.

En cuanto a la actividad, el RRNA 2003 estableció que en la hoja registral se anotarían los fines de la asociación «*de forma extractada y codificada*» (art. 35.c). La primera función (extracto de fines) llegó a ser irrealizable. La extensión, amplitud, variedad y complejidad de los fines y actividades que las asociaciones vienen incluyendo en sus estatutos determinó que resultara imposible realizar un extracto o resumen de dichos fines y actividades mínimamente racional. En cuanto a la segunda (codificación) se puso de manifiesto las reiteradas quejas de un número significativo de asociaciones sobre la clasificación de su actividad, realizada por el propio RNA conforme a una ordenación propia<sup>606</sup>.

Todas estas razones aconsejaron lo siguiente: a) el conocimiento de la relación completa de fines y actividades de la asociación se haría mediante el acceso a la documentación en depósito (estatutos); y b) en la hoja registral se anotarían los fines sólo de forma codificada. Para hacer efectivo este segundo aspecto, constituye una novedad destacable del RRNA la publicación, como Anexo, de los Códigos de actividades de las asociaciones<sup>607</sup>, para que sean las propias entidades las que, al momento de la solicitud de

---

desea que se practique la notificación. Adicionalmente, los interesados podrán aportar su dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico con el fin de que las Administraciones Públicas les avisen del envío o puesta a disposición de la notificación; c) Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud; d) Lugar y fecha; e) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio; f) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige y su correspondiente código de identificación”.

<sup>605</sup> Art. 5 LPAC: “3. Para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación. Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá aquella representación. 4. La representación podrá acreditarse mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia. A estos efectos, se entenderá acreditada la representación realizada mediante apoderamiento apud acta efectuado por comparecencia personal o comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica, o a través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente”.

<sup>606</sup> El RRNA 2003, aprobado por Real Decreto 1497/2003, de 28 de noviembre, se publicó en el BOE núm. 306, de 23 de diciembre de 2003, al que se añadía un Anexo denominado “Códigos de actividades”. Al día siguiente se publicó una Corrección de errores que, sin más justificación que la de “advertido error”, suprimía dicho Anexo: “En las páginas 45675, 45676 y en la primera columna de la página 45677 debe omitirse en su totalidad el anexo denominado *Códigos de actividades*”. Sin embargo, este Anexo se utilizó de forma oficiosa por el RNA a modo de ordenación interna de las asociaciones en cuanto a su actividad social.

<sup>607</sup> Según el preámbulo del RRNA con la codificación se pretende una ordenación de las asociaciones que favorezca la publicidad registral y la función estadística. Añadiéndose que “la codificación se ha elaborado sobre una base decimal y, respecto de su contenido, se ha tenido en cuenta el conjunto de actuaciones que son más comunes entre las asociaciones, incorporándose al listado algunas desconocidas o menos relevantes entre el colectivo asociativo hace una década, como las relativas a Internet, redes sociales, desarrollo sostenible, dependencia, responsabilidad social corporativa, emprendimiento o codesarrollo. En todo caso, dicho código debe adaptarse en cada momento a la evolución social, por lo que, a los efectos de su actualización, se prevé que pueda ser modificado por orden ministerial”. A pesar del poco tiempo transcurrido desde 2015, el imparable ritmo de la innovación ha hecho que ya figuren en el RNA asociaciones vinculadas a los campos de la *inteligencia artificial, amenazas híbridas, bitcoin,*

inscripción, identifiquen su actividad principal o más característica. No obstante, por razones de eficacia, esta posibilidad se contempla como una opción, por lo que, en defecto de indicación expresa por los interesados en la solicitud, el RNA procederá a tal clasificación. Lógicamente, esta indicación se previene para un número limitado de procedimientos de inscripción: a) de constitución de asociaciones; b) de transformación de asociaciones, cuando acceden al RNA desde los registros autonómicos y especiales; c) de fusión de asociaciones; d) de delegaciones en España de asociaciones extranjeras; y e) de modificación de estatutos, cuando en este caso se produce una alteración sustancial de los fines de la asociación (arts. 24 y 36.3).

En definitiva, en la fase inicial del procedimiento se comprueban los requisitos mismos de la solicitud, incluida la acreditación de la representación si se ha hecho uso de esta figura. Después, según vemos a continuación, se entra en el análisis de los documentos que necesariamente deben acompañarse a la solicitud y cuya legalidad servirá de base a la inscripción pedida.

### 3. EXTENSIÓN DE LA VERIFICACIÓN POR EL ENCARGADO DEL REGISTRO, ¿COMPROBACIÓN O CALIFICACIÓN?

Bajo este epígrafe las dos cuestiones que se plantean son qué verificar y con qué alcance.

Para responder a la primera cuestión hay que volver sobre el contenido del párrafo tercero del art. 30.1 LODA: «*La Administración procederá a la inscripción, limitando su actividad a la verificación del cumplimiento que han de reunir el acta fundacional y los estatutos*». El equivocado enfoque de este artículo obliga a interpretar la expresión «acta fundacional y los estatutos» en un sentido particularmente amplio. En función del respectivo procedimiento, la documentación a examinar será acta fundacional, estatutos, la demás relacionada en el art. 28.2, y toda aquella de necesario complemento. El término «limitando» significa en este orden que el Registro únicamente examinará los documentos que deban formar parte del expediente, sin extenderse a otras fuentes extraprocedimentales<sup>608</sup>.

La segunda cuestión consiste en averiguar hasta dónde puede llegar esa verificación.

La primera jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al tratar del registro de partidos políticos pero trasladable al registro de asociaciones, puesto que el partido político no es más que una forma particular de asociación, fue clara al señalar que el encargado del Registro no tiene más funciones que las de verificación reglada, es decir, le compete exclusivamente comprobar si los documentos que se le presentan corresponden a materia objeto del registro y

---

*economía circular, networking, blockchain, big data, fintech, mindfulness, smart contracts, learning machine* y otros muchos que, en su momento, conducirán a la inevitable renovación de los códigos de 2015.

<sup>608</sup> Este criterio lógico igualmente concurre en el ámbito registral inmobiliario. Así, en comentario al art. 18 de la Ley Hipotecaria, se ha dicho que “respecto a la expresión del artículo 18.1º de la Ley “por lo que resulte de ellas (de las escrituras)” no constituye un límite a la calificación registral, sino una consecuencia lógica de la necesidad de atenerse a los documentos presentados, pero sin que pueda impedir que se presenten otros que los complementen, para un mejor acierto de la calificación registral”, cfr. GARCÍA GARCÍA, J.M., *Legislación hipotecaria y del Registro Mercantil*, Civitas, Madrid, 2002, pág. 43.

si reúnen los requisitos formales necesarios (STC de 2.2.1981 –FJ 1- y STC 85/1986 –FJ 3-). Se insistió en esta idea en relación con el registro de asociaciones deportivas. Al analizar el art. 12.1 de la Ley 13/1980, de 31 de marzo, General de la Cultura Física y el Deporte<sup>609</sup>, el Tribunal llegó a decir que *«la aprobación de los Estatutos y la inscripción cumple la función de un acto de calificación –con la consiguiente constancia registral- que da lugar a su reconocimiento legal, a los efectos de la Ley 13/1980. Y no existe en tales preceptos una regulación que permita sostener que tal calificación excede de una verificación reglada del cumplimiento de los requisitos establecidos; antes al contrario, dada la función que cumple el acto de aprobación, resulta claro que el Consejo Superior de Deportes ha de efectuar una simple comprobación»* (STC 67/1985, FJ 4). También respecto del registro de entidades religiosas el Tribunal Constitucional ha manifestado que *«atendidos el contexto constitucional en que se inserta el Registro de Entidades Religiosas, y a los efectos jurídicos que para las comunidades o grupos religiosos comporta la inscripción, hemos de concluir que, mediante dicha actividad de constatación, la Administración responsable de dicho instrumento no se mueve en un ámbito de discrecionalidad que le apodera con un cierto margen de apreciación para acordar o no la inscripción solicitada, sino que su actuación en este extremo no puede sino calificarse de reglada»* (STC 46/2001, FJ 8). A través de las SSTC 85/1986, 291/1993 y 219/2001 el Tribunal estableció con claridad la *«interdicción del control material por la Administración»* de las asociaciones con motivo de su inscripción, confirmando su función de verificación externa y formal. Volviendo sobre el registro de partidos políticos, y a raíz de la nueva Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos, el Tribunal Constitucional enfatizó que *«partiendo de los requisitos formales exigidos por el art. 3.1 LOPP, y del régimen de inscripción contenido en la Ley impugnada (art. 4 y 5.1), ha de entenderse que no se confieren al Ministerio del Interior potestades discrecionales que la habiliten para proceder o no a la inscripción en el Registro del partido que lo solicita mediante la presentación de la documentación requerida al efecto, pues a la autoridad administrativa solo se le atribuye una actuación de constatación rigurosamente reglada, en cuanto contraída a los aspectos formales a través de los que se manifiesta el acto de constitución (acta fundacional y documentación complementaria)... En principio, pues, el legislador orgánico no apodera a la Administración estatal, mediante la inscripción registral, con facultades de verdadero control material en orden a la personificación jurídica de los partidos políticos»* (STC 48/2003, FJ 20).

El Tribunal Supremo, por su parte, tuvo un primer pronunciamiento que no sólo minimizaba las facultades del Registro sino que incluso descartaba la posibilidad de rechazar la inscripción de las asociaciones. En la Sentencia de 3 de julio de 1979 se dijo *«que la inscripción registral prevista en el artículo 22 de la Constitución habrá de practicarse tan pronto como consten los datos que señala el párrafo segundo del artículo 3º de la Ley de 1964 y el acta de constitución a que se refiere el párrafo 1º del mismo texto, sin posibilidad de denegación»* (Considerando 3). Superada esta opción, también por la LODA, que admitió explícitamente la posibilidad de denegar la inscripción de forma motivada, la STS de 16 de marzo de 2005 resumió lo que significa el art. 22.3 CE: *«... ello ha de significar que la autoridad encargada del*

---

<sup>609</sup> Art. 12.1: “Los clubs deportivos elaboran y aprueban sus Estatutos de conformidad con el principio de representatividad, según el régimen normativo que se determine reglamentariamente. Su aprobación por el Consejo Superior de Deportes y su inscripción en el Registro de Asociaciones Deportivas llevan consigo su reconocimiento legal a los efectos de esta Ley”.

*registro no pueda efectuar más que un control de la apariencia externa de legalidad del documento o documentos que contienen los datos que han de ser publicados, verificando, tan solo, si quien los presenta ostenta poderes de representación de la asociación que le faculten a ello y si reflejan o dan cuenta de un acuerdo de ésta sobre datos que deban ser objeto de publicidad registral. Como dijo el Tribunal Constitucional en su sentencia número 85/1986..., el sistema de previa inscripción en un Registro público... sólo es constitucionalmente admisible con el alcance de un control externo y de naturaleza estrictamente reglada por parte de la autoridad administrativa» (FJ 5). Mucho antes, la STS de 26 de febrero de 1989 se hizo eco de la SAN de 10 de junio de 1988, que declaró lo siguiente: «La limitada finalidad que el art. 22 de la Constitución atribuye a la inscripción de las Asociaciones en el Registro, es decir, la mera e indubitada constancia para efectos de publicidad, obliga a evitar en la mayor medida que la inicial calificación reglada de este órgano se dirija [sic] de hecho en un obstáculo impeditivo o dilatorio de la publicidad de un ente moral que ha adquirido personalidad por su sola constitución».*

Como hemos apuntado, estas ideas de verificación reglada y control externo fueron acogidas con entusiasmo por la doctrina, en el sentido de reproducir que el encargado del Registro debía limitarse a analizar una serie tasada de aspectos formales y, además, de una manera superficial. Por todos, es bien expresiva la expeditiva frase de MONTILLA MARTOS: «*La administración registral comprueba e inscribe*»<sup>610</sup>.

Esta simplificación, sin embargo, no se corresponde con la realidad y no puede aceptarse sin matices. Algunos autores así lo han advertido.

Poco tiempo después de aprobarse la Ley de Asociaciones de 1964 ya se dijo que «*al Registro únicamente pueden tener acceso las asociaciones respecto de las cuales resulte – previa la oportuna confrontación- que las mismas se han constituido y pretenden funcionar en absoluta conformidad con los requisitos que la norma al respecto establezca. Supone, pues, el principio que nos ocupa [principio de legalidad] una labor de examen de legalidad que implica una verdadera función calificador por parte del órgano a cuyo cargo funciona el Registro*»<sup>611</sup>.

Con ocasión de separar lo que era el libre ejercicio del derecho de asociación y la adquisición de la personalidad jurídica por la asociación surgida de tal libertad, que debía coincidir con el momento de la inscripción, FERNÁNDEZ FARRERES ya expuso en 1982 que tal reconocimiento estatal «*puede quedar subordinado al cumplimiento de determinadas exigencias y requisitos cuya concurrencia y cumplimiento deberá ser rigurosamente comprobado por el ente u órgano estatal al que se atribuya o encomiende tal función*», añadiendo más adelante que «*el órgano administrativo encargado del Registro deberá comprobar, en el ejercicio de una función plenamente reglada, la adecuación de los estatutos asociativos a los requisitos legalmente previstos, aunque es cierto que alguno de esos requisitos, como el relativo a la denominación de la asociación, exija en ocasiones ciertas apreciaciones que parecen ir más allá*

---

<sup>610</sup> Cfr. MONTILLA MARTOS, J.A., op. cit., pág. 180. No menos firme fue la frase de Sánchez Morón al comentar la SAN de 10 de mayo de 1979: “Si la solicitud de inscripción reúne los requisitos en él señalados [art. 3 de la Ley 191/1964], la Administración tiene la obligación de inscribir”, cfr. SÁNCHEZ MORÓN, M., op. cit., pág. 451.

<sup>611</sup> Cfr. BLANCO RUIZ, J.F., op. cit., pág. 26.

*del estricto carácter reglado de la inscripción»<sup>612</sup>. Ilustran estos comentarios dos cuestiones que son inevitables para el encargado del Registro, una que la comprobación de los requisitos, aun siendo reglada, debe realizarse de forma rigurosa y no de manera superficial, y otra que algunos de esos requisitos, no sólo la denominación, requieren de un cierto margen de juicio y apreciación.*

En este mismo ámbito de las facultades de la Administración en el trámite de la inscripción registral, SANTAMARÍA PASTOR ha puesto de manifiesto los excesos jurisprudenciales afirmando que *«la actitud asumida por la jurisprudencia a partir de la aprobación del texto constitucional ha sido de extrema severidad. La reacción frente a los abusos que en la anterior etapa política se cometieron en el empleo de las técnicas de calificación y rigor formal del Registro por parte de las autoridades gubernativas, ha inclinado a la jurisdicción contenciosa a una postura maximalista –a mi juicio-, que convierte la inscripción registral en un trámite puramente automático, de simple transcripción o toma de razón de los documentos presentados por los promotores, sin facultades calificadoras de ningún tipo»,* cuando en realidad *«es inevitable, por más que el Tribunal Supremo diga lo contrario, que la actividad [sic] encargada del Registro ostente potestades de calificación en cuanto a la esencia de la entidad asociativa que pretende inscribirse»,* además de que, sin perjuicio de que *«las potestades calificadoras de la Administración se extienden a los aspectos puramente formales de la documentación presentada», «si el encargado del Registro apreciase en la documentación presentada indicios racionales de ilicitud penal, debe ponerlo de inmediato en conocimiento del Ministerio Fiscal, al objeto de que por éste se ejercite la acción criminal correspondiente»<sup>613</sup>.* De lo anterior también se desprenden dos relevantes conclusiones, que consisten, por un lado, en que el encargado del Registro no es un simple autómatas y, por otro, que su labor de comprobación y estudio de la documentación presentada se puede conceptualizar de verdadera calificación registral.

En esta línea, y a raíz de analizar los primeros pronunciamientos del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, LÓPEZ-NIETO Y MALLO apunta que *«las restricciones que para la Administración supone el contenido de la jurisprudencia transcrita [STS de 2 de febrero de 1981, y SSTs de 3 de julio de 1979, y 27 de octubre y 4 de noviembre de 1981] ha sido objeto de crítica por parte de la doctrina, pues ha dejado a la Administración encargada del registro casi sin función alguna. Si esta postura prosperase, podría producirse el absurdo de que la Administración contemplase impasible, no ya sólo como queda inscrita una asociación carente de los requisitos fundamentales que la hagan viable jurídicamente, sino una corporación pública, una sociedad mercantil, una fundación o cualquier otra entidad cuyo registro se solicitase»<sup>614</sup>.*

Sin necesidad de justificaciones, circunloquios o introducciones de cobertura sino más bien con toda naturalidad, para LÓPEZ MARTÍNEZ DE SEPTIÉN los caracteres del registro de asociaciones, a la vista de la actual LODA, son: a) *control de legalidad*: con su correspondiente

---

<sup>612</sup> Cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Algunas reflexiones sobre el nuevo derecho de asociación tras la Constitución Española de 1978*, op. cit., págs. 251 y 270.

<sup>613</sup> Cfr. SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Comentarios al artículo 22 de la Constitución*, op. cit., págs. 504 a 506.

<sup>614</sup> Cfr. LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F., *La ordenación legal de las asociaciones*, op. cit., pág. 135.

función de calificación relativa al cumplimiento de los requisitos legales en los documentos presentados y la validez de su contenido. La función calificadoradora se deduce del propio art. 24; b) *eficacia frente a terceros*: según se formula en el art. 10.2 de la Ley, las inscripciones son garantía tanto para los terceros que con ellas se relacionan como para sus propios miembros. Incluso la inscripción es presupuesto necesario para que la modificación de estatutos produzca efectos frente a terceros; c) *publicidad de la información inscrita*: a diferencia de aquellos registros cuya finalidad primaria es proporcionar información a la Administración para el desarrollo de sus actividades, el de asociaciones es público. Su información está destinada a ser consultada por los particulares<sup>615</sup>. En una obra posterior el autor insistió en que «es inevitable que el encargado del registro ostente facultades calificadoras en cuanto a la esencia de la entidad asociativa que se pretende inscribir (por ejemplo que se quiera inscribir una fundación), cuando se aprecien indicios racionales de ilicitud penal o defectos formales en la documentación presentada, lo que no supone otorgar poderes discrecionales al funcionario encargado del registro, sino que aquella calificación, dentro de sus cauces de apreciación, es el resultado de una función reglada. Por muy restrictiva que sea la interpretación de la ley o la doctrina jurisprudencial, la función calificadoradora siempre se ha de extender a cuestiones obvias para el adecuado funcionamiento del registro según su naturaleza, consecuente con los efectos atribuidos a la inscripción»<sup>616</sup>. Incluso en este interesante estudio, analizó el control de legalidad que el notario realiza sobre las asociaciones cuando se constituyen en escritura pública o elevan a escritura pública el documento privado fundacional, afirmando que «el control de legalidad es la espina dorsal de los sistemas notariales latino-germánicos; por ello la Ley de acompañamiento 14/2000 de 29 de diciembre, al regular el régimen disciplinario de los notarios considera como infracciones graves o muy graves “la autorización o intervención de documentos contrarios a lo dispuesto en las leyes o sus reglamentos”. En un sentido práctico la garantía que este principio puede insuflar a la asociación nos lo ofrece de forma magistral la STC 207/1999, de 11 de noviembre: “A los notarios, en cuanto fedatarios públicos, les incumbe en el desempeño de la función notarial el juicio de legalidad, sea con apoyo de una ley estatal o autonómica, dado que el artículo 1 de la vieja ley por la que se rige el notariado, Ley de 28 de mayo de 1862, dispone que: “El notario es el funcionario público autorizado para dar fe, conforme a las leyes de los contratos y demás actos extrajudiciales”, función de garantía de legalidad que igualmente destaca el Reglamento de la Organización y Régimen del Notariado, aprobado por Decreto de 2 de junio de 1944 en su artículo 145, párrafo 2, al imponer a los notarios, no solo la excusa de su ministerio, sino la negativa de la autorización notarial cuando “... el acto o contrato, en todo o en parte, sean contrarios a las leyes, la moral y a las buenas costumbres, o se prescinda por los interesados de los requisitos necesarios para la plena validez de los mismos”. La función pública notarial incorpora, pues, un juicio de legalidad sobre la forma y fondo del negocio jurídico que es objeto del instrumento público, y cabe afirmar por ello, que el deber del notario de velar por la legalidad forma parte de su función como funcionario público. Las asociaciones prohibidas, las secretas y en general las ilegales se topan con el reverso de la moneda del principio de legalidad notarial, recogido en el artículo 145.2 del Reglamento Notarial al disponer que el notario debe negar la prestación de sus funciones

<sup>615</sup> Vid. LÓPEZ MARTÍNEZ DE SEPTIÉN, O., *Personas jurídicas, asociaciones y fundaciones. Parte Segunda. Asociaciones*, op. cit. pág. 1234.

<sup>616</sup> Cfr. LÓPEZ MARTÍNEZ DE SEPTIÉN, O., *El derecho de asociación y la aplicación práctica notarial de su régimen jurídico: una encrucijada entre el derecho público y el derecho privado*, Universitat Autònoma de Barcelona, 2017, pág. 140.

cuando el acto o contrato, en todo o en parte, sean contrarios a las leyes, a la moral o a las buenas costumbres. Así pues, el notario controlaría la legalidad del negocio constitutivo por la vía negativa del rechazo si el resultado pretendido con la figura de la asociación fuese ilegal... Como aplicación práctica al mundo asociativo en el que los estatutos se presentan en las notarías redactados y firmados, conviene recordar que el artículo 147.2 del Reglamento Notarial advierte que “lo dispuesto en el párrafo anterior se aplicará incluso a los casos en que se pretenda un otorgamiento según minuta o la elevación a escritura pública de un documento privado”. En estos estatutos, ..., además de las menciones legalmente tasadas, se permite incluir todos los pactos lícitos y condiciones especiales que los fundadores juzguen conveniente establecer siempre que no se opongan a lo dispuesto en la ley; en este sentido la figura del notario adquiere una centralidad indiscutible... Quizá uno de los atributos mayores que la escritura pública puede aportar al acta fundacional de una asociación, marcando una notable diferencia con la forma privada, son la identidad, capacidad y legitimación notariales<sup>617</sup>. Pues bien, todo lo que anteriormente se dice del notario se puede razonablemente aplicar al encargado del registro de asociaciones cuando la asociación decide constituirse en documento privado, en papel común, y no existe intermediación pública de tipo alguno entre el momento del pacto asociativo y el de la solicitud de inscripción, pues será únicamente este segundo funcionario público el competente para garantizar el insoslayable principio de legalidad<sup>618</sup>.

También es diáfano el comentario de GÓMEZ MONTORO al decir que «la seguridad de terceros que pueden entablar relaciones con la nueva entidad asociativa es lo que no sólo permite, sino que exige del legislador el establecimiento de un Registro en el que obren los datos que aquéllos tienen derecho a conocer y autoriza a sus titulares a llevar a cabo un control de legalidad que asegure el cumplimiento de los requisitos reglados»<sup>619</sup>.

Habría que señalar que bajo el inamovible dogma de la «verificación reglada» existe una jurisprudencia alternativa a la ya citada que se alinea con los precedentes criterios doctrinales, en el sentido de que ha utilizado indistintamente las palabras «comprobación» y «calificación» en referencia a las funciones del registro de asociaciones. De esta manera, no importaría tanto el término como la naturaleza de esa verificación.

Es significativa la STC 291/1993, que versa sobre la denegación por silencio de la inscripción en el RNA de la Unión Democrática de Guardias Civiles. El Tribunal Constitucional

---

<sup>617</sup> *Ibidem*, págs. 257 a 259.

<sup>618</sup> El encargado del registro de asociaciones está sometido plenamente a la ley y al Derecho (art. 103.1 CE) y puede incurrir en falta muy grave en caso de adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio a la Administración o a los ciudadanos (art. 95.2.d) EBEP). Puede suspender el procedimiento de inscripción por causa de ilicitud penal o denegar tal inscripción por cualquier otro motivo de ilegalidad formal o de fondo. También le incumbe apreciar la identidad y la capacidad de los promotores de la asociación. Hasta aquí vemos que las funciones del notario, en caso de escritura pública, y las del encargado del registro de asociaciones, en caso de documento privado, convergen. Sin embargo, es cierto, hay una notable diferencia. Sobre la base del principio de adecuación notarial y las advertencias que del mismo se derivan, es posible que la asociación se frustre *ab initio*, desistiendo los promotores de crear una asociación sobre la que existen dudas de legalidad. Cuando, por el contrario, no ha intervenido la función cautelar del notario, por haber decidido los promotores constituirse directamente en documento privado, lo que llega al Registro es una asociación ya formada y con personalidad jurídica, que como mucho no alcanzará la inscripción. En este caso, claro, el Registro no ha impedido el nacimiento de la asociación pero, al menos, como se verá, la no inscripción determinará un debilitamiento que inevitablemente conducirá a su extinción, generándose un efecto similar.

<sup>619</sup> Cfr. GÓMEZ MONTORO, A.J., *Veinticinco años de derecho de asociación*, op. cit., pág. 258.

no tuvo reparos en afirmar que *«la autoridad encargada del Registro no “calificó” en modo alguno la asociación en cuestión; se limitó a omitir la actuación pedida –la inscripción registral– sin dar razón alguna para ello, sin aportar ningún fundamento para tal inacción, y semejante proceder impide ahora, como es lógico, que este Tribunal se pronuncie sobre los límites y el alcance de la facultad de calificación que puede corresponder a la Administración del Registro»* (FJ 2). El mismo criterio mantuvo la Abogacía del Estado en la STC 85/1986, sobre la denegación de inscripción en el Registro de Partidos Políticos del «Partido Comunista de Aragón (PAC)», por inducir el nombre a confusión, siendo confirmado el acto administrativo por STS de 9 de mayo de 1985. El Letrado del Estado en sus alegaciones expuso lo siguiente: *«Tal precepto [art. 2.2 Ley 57/1978, de 4 de diciembre] compele a la Administración a inscribir pero teniendo en cuenta las normas legales que precisan el contenido positivo mínimo de los Estatutos presentados a inscripción, examinando por ello la legalidad de la documentación presentada, poder implícito que ha de reconocerse a la Administración desde el momento en que se le encomienda un servicio y no se le sustrae la competencia calificadora»* (STS 85/1986, AH 6). Respecto del Registro de Asociaciones Deportivas también se ha hablado de «acto de calificación» vinculado a la idea de «verificación reglada» (STC 67/1985 –FJ 4-) e incluso en la STS 3495/2016 se afirmó que no hay controversia sobre la atribución a la Administración de la potestad de calificación registral, sin perjuicio de la interpretación que proceda hacer en cada caso (FJ 9).

Sobra decir que, por realistas y lógicos, compartimos plenamente estos últimos posicionamientos. Y es que el encargado del registro de asociaciones comprueba y califica, y a raíz de esta calificación inscribe, requiere la subsanación de defectos o deniega la inscripción. También puede suspender el procedimiento de inscripción por la existencia de indicios de ilicitud penal, indicios que sólo a él corresponde apreciar. Por tanto, sólo si al encargado se le apodera de una verdadera función de calificación, y ésta se ejerce con el máximo rigor y profesionalidad, se puede hablar de que el registro de asociaciones es una garantía frente a todos<sup>620</sup>.

Si retomamos la pregunta de hasta dónde llega la verificación, ya transformada en calificación, es claro que la respuesta ha de comprender el análisis de todos los requisitos legales de los documentos exigibles, tanto formales como de fondo pues el art. 30.1 LODA no distingue. Para evitar equívocos, cuando hablamos de requisitos formales nos referimos a aspectos como que la constitución de las asociaciones no admite la forma verbal, que por ello el acta fundacional se formalizará en documento público o privado o que la misma debe estar firmada por todos los promotores. También que si un promotor es menor de edad se aporte la correspondiente autorización de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, o que se acredite la representación si el promotor que presenta la solicitud de inscripción actúa por medio de

---

<sup>620</sup> Con las singularidades que procedan, la función de procedimiento del registro de asociaciones responde a la misma lógica que el procedimiento registral tipo o procedimiento registral ordinario hipotecario, es decir, el que teniendo por objeto la práctica de un asiento, “no es otra cosa que el cauce legal para el ejercicio de la función registral, cuya médula consiste en el control de los presupuestos necesarios para que un derecho pueda acceder a la publicidad que el Registro ofrece, o lo que es lo mismo, en la calificación de los títulos presentados en el Registro”, cfr. MARTÍNEZ SANTOS, A., *Jurisdicción y Registros Públicos. El proceso para la impugnación de la calificación negativa*, Marcial Pons, Madrid, 1992, pág. 16. Se trata de una función capital del RNA, base y presupuesto de todas las demás.



representante. Lo mismo se puede decir de los estatutos, que forman parte del acta y deben estar firmados por todos los promotores. La ausencia de tales exigencias serían defectos de requisitos formales. Cuando, por el contrario, nos referimos a los requisitos de fondo hablamos del contenido legalmente predeterminado para cada tipo de documento desde el punto de vista sustantivo<sup>621</sup>. De esta manera, el Registro se limita a verificar una relación amplia pero tasada de documentos, así como los requisitos formales y de fondo que les son inherentes<sup>622</sup>.

Estos perfiles de la verificación registral se vienen a resumir en el primero de los principios de actuación que recoge el RRNA, el principio de legalidad, por el cual «*el Registro calificará la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos en cuya virtud se solicita la inscripción y la validez de su contenido*» (art. 4.a). Quiere esto decir que el Registro se centrará en los documentos de obligatoria aportación, rechazando aquellos de presentación voluntaria, limitando su actuación a los requisitos de forma y de fondo, y sobre éstos no sólo a comprobar que concurren de manera efectiva sino a analizar que tales extremos se acomodan al ordenamiento jurídico<sup>623</sup>. Lo que viene a realizar el Registro es una calificación reglada y motivada, que puede conducir a la inscripción o a la denegación de la inscripción<sup>624</sup>.

---

<sup>621</sup> Un ejemplo de esto, con respecto a los estatutos, supone comprobar la conformidad de la organización o los derechos de los socios con las normas legales que disciplinan estos aspectos, para que no se dejen de reflejar en la norma estatutaria los órganos sociales preceptivos o los derechos que asisten a los asociados.

<sup>622</sup> Esta verificación, en los términos indicados, no permite el control ideológico de los fines, pero no puede evitar adentrarse en el terreno, no de la discrecionalidad sino de los conceptos jurídicos indeterminados. Así lo ha querido la ley al prohibir denominaciones «similares», fines «imprecisos», «criterios» estatutarios no democráticos o actividades «indiciarias» de ilicitud. Casos todos ellos en los que el encargado del Registro tiene la responsabilidad de decidir sobre la solución justa, sin perjuicio de su revisión judicial. Respecto del Registro Mercantil, pero aplicable a todos los registros jurídicos, se ha dicho que la denegación de la inscripción no puede basarse en motivos distintos de los legalmente previstos, como podrían ser los juicios de oportunidad, el interés general o razones de naturaleza discrecional, vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., *El registro mercantil*, Marcial Pons, 1998, pág. 124.

<sup>623</sup> Por el contrario, y en relación con uno de los contenidos típicos de los estatutos como son los fines, se ha llegado a plantear antes de la LODA que el encargado del Registro debe limitarse a observarlos de lejos, a comprobar que hay un apartado en los estatutos que se refiere al objeto de la asociación, sin más, sin llegar no sólo a analizar su posible ilicitud sino tan siquiera a leerlos para determinar su precisión. En concreto, que “la Administración registral no puede comprobar si [los fines] son ajustados a Derecho. Más aún..., ante un requisito de fondo como los fines siquiera puede conocer cuáles son éstos. Se limita a comprobar que en los estatutos que se presentan para la inscripción se incluyen unos fines sin adentrarse en su conocimiento”, cfr. MONTILLA MARTOS, J.A., op. cit., pág. 183. Si aceptamos el juego de este posicionamiento, de por sí maximalista pues reduce la labor del Registro a una distante ojeada de los estatutos, y por tanto lo llevamos al extremo y al conjunto de los requisitos legales, nos podríamos encontrar con situaciones absurdas, pero no irreales o descartables en absoluto, a las que de forma automática habría que facilitar la viabilidad registral. Es decir, el registro de asociaciones debería admitir cualesquiera estatutos en que, efectivamente, entre otros elementos, concurren nombre, fines, actividades, domicilio y ámbito, sin entrar en su conocimiento, aunque respectivamente el nombre de la asociación privada sea “Asociación Casa Real”, los fines “asumir la representación del Estado en las relaciones internacionales”, las actividades “manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente y acreditar los embajadores”, el domicilio el “Palacio de la Zarzuela” y el ámbito “la Tierra y la Luna”. Dada la tendencia de muchas asociaciones a imitar denominaciones institucionales, a atribuirse funciones públicas, a fijar domicilios no autorizados o a establecer un marco territorial desorbitado, creemos que no estamos planteando un supuesto irracional, como entendemos que de concurrir sería desatinada su automática inscripción. La alternativa a la denegación que plantea el posicionamiento que combatimos, consistente en inscribir para después iniciar un proceso judicial civil para depurar la asociación o disolverla, nos parece totalmente contraria al fundamento preventivo de los registros públicos de carácter primario, ya sean de personas o bienes, e inútil desde un punto de vista práctico.

<sup>624</sup> Esta conclusión encuentra hoy su fundamento en el art. 24 LODA, y plasma el visionario comentario de Fernández Farreres de 1987: “La Administración encargada del Registro podrá y deberá denegar, por tanto, la inscripción registral solicitada –cuando observe deficiencias o incumplimiento de los requisitos formales necesarios para la constitución de la asociación con arreglo a derecho, o cuando, como ya se ha dicho, aprecie la existencia de indicios de ilicitud, en cuyo caso quedará paralizado el expediente hasta que el juez correspondiente resuelva- y, consiguientemente, denegará el reconocimiento de personalidad a la misma. Ciertamente, ello no supone el ejercicio de poderes discrecionales por la Administración, tratándose, antes bien, de una constatación o verificación reglada

Como hemos tenido la ocasión de comentar, los registros públicos han ido incorporando criterios de actuación inferidos de los principios hipotecarios. Un hecho que, aunque discutido, es una realidad, hasta el punto de que el significado del principio de legalidad que rige para el Registro de la Propiedad (art. 18 Ley Hipotecaria) se ha trasladado a los registros de personas sin estridencias. PUIG BRUTAU ofrece una explicación del binomio calificación-legalidad en referencia a tal registro de títulos: *«un sistema registral que pretenda ofrecer a los terceros inscripciones veraces, exige de modo ineludible que se ejerza una rigurosa censura sobre los actos inscribibles, a base de los documentos presentados y de los asientos registrales. De esta manera, a través de la función calificadora del Registrador, solamente tendrán acceso al Registro los títulos válidos y eficaces. La calificación consiste en el examen o comprobación de la legalidad de los títulos presentados a registración, como función que compete a un técnico en Derecho, que es el Registrador de la Propiedad. A tal efecto, el art. 18 L.H. dispone lo siguiente: “Los Registradores calificarán bajo su responsabilidad, la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos de toda clase, en cuya virtud se solicite la inscripción, así como la capacidad de los otorgantes y la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas, por lo que resulte de ellas y de los asientos del Registro”... Esta función calificadora encomendada a los Registradores hace efectivo el principio de legalidad, propio de los sistemas registrales de base técnica y que permiten sustentar la presunción de veracidad de los asientos del Registro. La calificación ha de limitarse a determinar si la inscripción solicitada puede practicarse o si ha de ser rechazada; es decir, si el título es o no inscribible»*<sup>625</sup>.

Por supuesto, el mismo principio de legalidad rige para el Registro Mercantil: *«los Registradores calificarán bajo su responsabilidad la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos de toda clase en cuya virtud se solicita la inscripción, así como la capacidad y legitimación de los que los otorguen o suscriban y la validez de su contenido, por lo que resulta de ellos y de los asientos del Registro»* (art. 18.2 CCo)<sup>626</sup>. En este ámbito se ha definido la calificación como *«el juicio de valor que emite el Registrador Mercantil, a la vista de los documentos presentados y, en su caso, de la situación registral, sobre la procedencia o improcedencia, provisional o definitiva, de la operación registral que se insta o que, en determinados supuestos, se le ordena y constituye el medio o instrumento para hacer efectivo el principio de legalidad; el control de verificación o la censura que impedirá que el amparo registral se otorgue a hechos o actos no merecedores del mismo. Se trata de una función neta y estrictamente jurídica, en cuanto implica subsumir los hechos, manifestaciones o declaraciones plasmadas en los documentos presentados en las correspondientes disposiciones a fin de practicar, suspender o denegar la actuación registral interesada»*<sup>627</sup>.

---

que sólo en algunos supuestos límites puede implicar cierto margen de apreciación administrativa, controlable, no obstante, con todas las garantías jurídicas, por la jurisdicción contencioso-administrativa. Así sucede, por ejemplo, con la cuestión relativa a la denominación de la asociación, que ha dado lugar, tras la Constitución, a algunos pronunciamientos jurisprudenciales, si bien referidos a específicas modalidades asociativas, como es el caso de sindicatos y partidos políticos. En todo caso, esa misma jurisprudencia confirma, una vez más, que la Administración encargada del Registro general de asociaciones, o de los específicos registros según las modalidades asociativas de que se trate, no sólo puede, sino que debe denegar la inscripción cuando observe deficiencias o incumplimiento de los requisitos necesarios para practicar dicha inscripción”, cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Asociaciones y Constitución*, op. cit., pág. 126 a 129.

<sup>625</sup> Cfr. PUIG BRUTAU, J., *Compendio de Derecho Civil*, Vol. III, op. cit., págs. 535 y 536.

<sup>626</sup> Este precepto se reproduce en su integridad en el art. 6 RRM.

<sup>627</sup> Cfr. CASADO BURBANO, P., *Derecho Mercantil Registral*, Madrid, 1992, pág. 81.

Pero tal principio de legalidad también es aplicable a otros registros de personas, naturales o jurídicas. Para el principal registro de personas físicas el régimen es el mismo, señalándose que «los Encargados del Registro Civil comprobarán de oficio la realidad y legalidad de los hechos y actos cuya inscripción se pretende, según resulte de los documentos que los acrediten y certifiquen, examinando en todo caso la legalidad y exactitud de dichos documentos» (art. 13 LRC). Respecto del Registro de fundaciones la norma es casi idéntica: «el Encargado del Registro calificará la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos de toda clase en cuya virtud se solicite la inscripción, así como la capacidad y legitimación de los que los otorguen o suscriban y la validez de su contenido, por lo que resulte de ellos y de los asientos registrales» (art. 7.a) del Reglamento del Registro de fundaciones de competencia estatal, aprobado por Real Decreto 1611/2007, de 7 de diciembre)<sup>628</sup>.

Y para el registro de asociaciones, ya lo hemos visto, parte de la doctrina y de la jurisprudencia se pronunció a favor del ejercicio de unas verdaderas potestades calificadoras que, más adelante, para el RNA, se vieron confirmadas por el citado art. 4.a) RRNA, completado con el art. 4.b)<sup>629</sup>.

Mucho antes de 2015 la legislación de las Comunidades Autónomas ya había sido inequívocamente expresiva en este aspecto. Es función del Registro general de asociaciones de Cataluña «calificar el contenido de los actos inscribibles»<sup>630</sup>, y del Registro general de asociaciones del País Vasco «calificar, inscribir y certificar los actos que daban acceder al Registro»<sup>631</sup>. El Registro general de asociaciones de Canarias «podrá denegar motivadamente las inscripciones o anotaciones por razones de legalidad»<sup>632</sup>, es decir, recibida la solicitud de inscripción «la examinará y verificará si se cumplen los requisitos exigidos en la Ley»<sup>633</sup>, y en igual sentido el Registro de asociaciones de la Comunidad Valenciana «podrá denegar motivadamente las inscripciones o anotaciones por razones de legalidad»<sup>634</sup>. Otras normativas autonómicas acogen el mismo principio registral de legalidad, comprensivo de la calificación<sup>635</sup>.

---

<sup>628</sup> Tanto el Registro Civil como el Registro de Fundaciones se gestionan y quedan bajo la responsabilidad de funcionarios públicos distintos de los Registradores de la propiedad y mercantiles.

<sup>629</sup> Art. 4.b) RRNA: “El Registro verificará la capacidad y legitimación de las personas que otorguen o suscriban los documentos en cuya virtud se solicite la inscripción”.

<sup>630</sup> Art. 315-3 de la Ley 4/2008, de 24 de abril, del Libro Tercero del Código Civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas.

<sup>631</sup> Art. 3.1 del Reglamento del Registro General de Asociaciones del País Vasco, aprobado por Decreto 145/2008, de 29 de julio, dictado en desarrollo del art. 40 de la Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi.

<sup>632</sup> Art. 36.1 de la Ley 4/2003, de 28 de febrero, de Asociaciones de Canarias.

<sup>633</sup> Art. 48.1 del Decreto 12/2007, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Asociaciones de Canarias.

<sup>634</sup> Art. 60.2 de la Ley 14/2008, de 18 de noviembre, de Asociaciones de la Comunitat Valenciana.

<sup>635</sup> El art. 5.1.a) del Decreto 276/1997, de 25 de septiembre, por el que se crea el Registro Central de Asociaciones y se regula la organización y funcionamiento de los registros de asociaciones de la Comunidad Autónoma de Galicia, establece: “1. Será competencia de los delegados provinciales de la Consejería de Justicia, Interior y Relaciones Laborales: a) Dictar la oportuna resolución acordando la inscripción en el registro provincial de asociaciones, una vez cumplidos los trámites legalmente establecidos” (las cursivas son nuestras). El art. 3 del Decreto 8/1999, de 2 de febrero, de coordinación de Registros de Asociaciones de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, dispone: “La Delegación Provincial de la Junta de Comunidades a la que se dirija la instancia de inscripción y la documentación que la acompañe, inscribirá la asociación en el Registro Central de Asociaciones cuando proceda conforme a la Ley” (las cursivas son nuestras). Respecto del Registro general de Asociaciones de Andalucía resulta curiosa la contención de la Ley 4/2006, de 23 de junio, de Asociaciones de Andalucía, y del Decreto 152/2002, 21 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Asociaciones de Andalucía, que de forma aséptica le atribuye la función de “practicar las inscripciones o anotaciones que proceden respecto de los actos y documentos que se citan en el artículo 7 de este Reglamento”, frente a las amplias y diáfanas competencias de “calificación, inscripción y certificación” que la ley da a un registro menor

A mayor abundamiento, cabe decir que el RNA, al igual que el resto de registros de asociaciones, tiene una función diferencial, que comparte con el Registro de Partidos Políticos, que es la apreciación de la licitud penal de los fines y actividades de las asociaciones plasmados en sus estatutos, no a los efectos de denegar la inscripción sino a los de suspender el procedimiento administrativo a ello ordenado hasta que recaiga resolución firme (art. 30.4 LODA)<sup>636</sup>. También este punto ha sido objeto de polémica. Antes de 2002 VIDAL MARÍN se planteaba la cuestión de que el registro de asociaciones presumiera indicios de ilicitud penal en los fines o en los medios para conseguirlos, y que al corresponderle la sola comprobación externa y formal, de carácter reglado, de los datos obrantes en los documentos presentados, «admitir que, en casos así, la autoridad registral deniegue o suspenda la inscripción supondría admitir la posibilidad de que aquélla pueda entrar a analizar, aunque sea superficialmente, los fines de la asociación, puesto que sólo así podrá conocer y presumir la ilicitud de los mismos, lo cual parece poco congruente con lo establecido en el preitado apartado 3 del artículo 22 de nuestra norma fundamental»<sup>637</sup>. Hoy la posibilidad de suspensión del procedimiento de inscripción está consolidada, y cabría preguntarse cómo el encargado del Registro puede adoptar la importante decisión de enviar las actuaciones a la Fiscalía General del Estado si no es previo un estudio detallado de los estatutos y un conocimiento y comprensión de la legislación penal. Sólo a partir del contraste profundo de estos textos, nunca de forma superficial o arbitraria, dado el alcance de los efectos que puede generar en la asociación, procede la citada remisión al órgano jurisdiccional. Y si esto es así y no puede ser de otra manera, ¿alguien puede dudar que estemos no ya ante un supuesto de calificación sino ante un supuesto cualificado de calificación de la legalidad de los documentos (estatutos), inédito además en otros importantes registros públicos de personas jurídicas?

En realidad, esta función se subsume en la más amplia calificación que deriva de los artículos 7 y 30.1 LODA. Mientras que el primero señala que los estatutos tendrán un contenido preceptivo y que podrán tener un contenido complementario, pero que tal contenido en conjunto «no podrá ser contrario al ordenamiento jurídico», el segundo encomienda al encargado del Registro verificar los requisitos en general de los estatutos, lo

---

como es el Registro general de Entidades de Voluntariado (art. 18.2 de la Ley 4/2018, de 8 de mayo, Andaluza del Voluntariado). A nuestro juicio puede tratarse de una mera circunstancia derivada de la técnica normativa pero sin que ello suponga sustraer al Registro general de Asociaciones de Andalucía de la vigencia del principio de legalidad.

<sup>636</sup> Adviértase ya que este motivo de suspensión constituye una excepción a lo dispuesto en el art. 22.1.g) LPAC: “1. El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos: ... g) Cuando para la resolución del procedimiento sea indispensable la obtención de un previo pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional, desde el momento en que se solicita, lo que habrá de comunicarse a los interesados, hasta que la Administración tenga constancia del mismo, lo que también deberá serles comunicado”. Y constituye una excepción no tanto por razón del contenido como porque la LPAC prevé este motivo como potestativo, es decir, “el artículo 22.2 prevé un acuerdo administrativo de suspensión de naturaleza reglada y de carácter preceptivo, puesto que apreciándose por la Administración pública la concurrencia de cualquiera de los supuestos establecidos en este apartado 2, el cómputo del plazo máximo resolutorio `se suspenderá`, es decir, la Administración está obligada imperativamente *ex lege* a dictar un expreso acuerdo de suspensión en estos casos. Por el contrario, el artículo 22.1 parece contener unas causas suspensivas de apreciación facultativa o discrecional por la Administración (‘se podrá suspender’, prescribe el precepto), habilitando así el legislador a la Administración para acordar motivadamente la suspensión en los términos dispuestos en la norma, o bien no acordarla y continuar, por tanto, el cómputo del plazo máximo de resolución y notificación”, cfr. GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H., *El deber de resolver. Términos y plazos*, en «Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público» (dir. E. Gamero Casado), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017, pág. 1181. La LODA ni remite al encargado del Registro la apreciación del concepto indeterminado “indispensable” ni admite posibilidad alguna de continuidad del expediente hasta que resuelva expresamente el órgano jurisdiccional. Un aspecto más que enfatiza el carácter típico del procedimiento de inscripción registral.

<sup>637</sup> Cfr. VIDAL MARÍN, T., *El derecho de asociación*, op. cit., pág. 218.

que equivale a confrontar las disposiciones estatutarias con la legalidad vigente, incluida la normativa penal. Que ésta tenga una especial relevancia a efectos de suspensión de la inscripción e incluso denegación, no quita que el Registro deba advertir otros defectos que igualmente pueden conducir a la denegación de la inscripción. La LODA y el RRNA contienen las principales referencias a tener en cuenta a la hora de analizar los estatutos, pero no es raro acudir a otras fuentes para evidenciar infracciones del ordenamiento jurídico<sup>638</sup>.

Por todo lo expuesto, a partir de los razonables criterios jurisprudenciales y doctrinales que apuntan a la calificación y, en concreto, sobre las actuales e inequívocas bases normativas, no resulta posible ni lógico desvincular el registro de asociaciones del principio de legalidad, con la consecuencia del significado particularmente extenso que ha de tener la «verificación» que incumbe a su encargado, que alcanza a cuantos requisitos predeterminados fundamentan la regularidad de la inscripción registral. Unos requisitos de forma y de fondo cuyas múltiples aristas han de ser debidamente ponderadas, siendo este ejercicio el que ha de hacer decaer la simplista visión de un registro-mostrador depositario de cualquier tipo de documentación que aparentemente se refiera a una asociación. Por el contrario, el estudio de los elementos que deben reunir el acta fundacional y los estatutos, que es lo que abordamos en los siguientes apartados, van a permitir demostrar que sin auténtica calificación no puede haber verdadera inscripción<sup>639</sup>.

#### 4. REQUISITOS DEL ACTA FUNDACIONAL. LA CAPACIDAD DE LOS PROMOTORES. LAS ASOCIACIONES JUVENILES

La cuestión de la naturaleza jurídica del pacto asociativo no es de especial interés para el registro de asociaciones, que debe limitarse a comprobar que tal pacto o acuerdo se ha formalizado en documento público o privado y que reúne los requisitos exigidos por la ley. En origen, la Ley de 1887 hablaba de un conjunto heterogéneo de documentos fundacionales, incluyendo junto a los estatutos los «contratos» por los que hubiera de regirse la entidad, pudiendo apuntar a la tesis contractual en la creación de las asociaciones, pero tanto la Ley de 1964 como la actual LODA han obviado la significación jurídica del acuerdo asociativo, por lo que el debate sobre el contrato típico o el acuerdo singular que pudiera estar en la base del nacimiento de las asociaciones encuentra su más adecuado encaje en los planteamientos teóricos de la doctrina civil. En lo que sí hay consenso es en que entra dentro de la categoría amplia del negocio jurídico, siendo el acuerdo constitutivo un negocio jurídico formal<sup>640</sup>.

---

<sup>638</sup> Piénsese, por ejemplo, que si entre los fines estatutarios de una asociación se encuentra el de la insumisión fiscal, de la asociación misma y/o de los socios, el encargado del Registro se vería compelido a rechazarlos por ser contrarios al art. 31 CE, que impone a todos el deber de contribuir al sostenimiento del gasto público.

<sup>639</sup> Nos enlaza esto, otra vez, con el carácter del registro de asociaciones, si administrativo y declarativo, o si jurídico y constitutivo. Ya vimos que lo propio de los registros jurídicos es que producen efectos jurídicos de configuración, o lo que es lo mismo, que dan lugar al nacimiento de un nuevo título, y esto es así porque a la inscripción precede el ejercicio de la calificación con todas las garantías, la misma que, con las salvedades que se quieran, viene realizando en el encargado del registro de asociaciones y le permitiría a este registro ser atributivo del plus que para las asociaciones supone ostentar personalidad jurídica, convirtiéndolo en jurídico y constitutivo.

<sup>640</sup> Dentro de la clasificación de los negocios jurídicos se habla de negocios patrimoniales, negocios familiares, negocios formales y no formales, negocios típicos y atípicos, negocios onerosos y lucrativos, aleatorios y conmutativos, negocios inter vivos y mortis causa, negocios conexos y coligados, y negocios unilaterales, bilaterales y plurilaterales, ubicándose dentro de estos últimos, bajo el nombre de acuerdo de voluntades, el pacto asociativo, aunque no se trata de una categoría pacífica, vid. DIEZ PICAZO, L. y GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, 2016, op. cit., págs. 407 a 413. Al tratar de los negocios unilaterales y plurilaterales, Puig Brutau identifica el pacto

#### 4.1. Acta fundacional

Para el procedimiento de alta, inmatriculación o inscripción primera de las asociaciones, resulta determinante el acuerdo constitutivo, que ha de formalizarse mediante acta fundacional en documento público o privado (art. 5.2 LODA)<sup>641</sup>. En la práctica lo normal es que se formalice en documento privado, aunque un porcentaje no despreciable de asociaciones se constituye ante notario y aporta la correspondiente escritura pública. Un supuesto intermedio es la elevación a público de los acuerdos adoptados. Se trata, en cualquier caso, de una diferencia notable respecto del Registro Mercantil, para cuyas inscripciones se requiere documento público, lo que supone que previamente ha intervenido un profesional del derecho o un funcionario público. El registro de asociaciones, en cambio, recibe las actas fundacionales en documento privado de forma mayoritaria, tal y como han sido redactadas directamente por los particulares, lo que atribuye al encargado del Registro una responsabilidad añadida de examen minucioso del documento, sobre todo por los efectos que está llamado a tener.

Sea como fuere presentada, el acta deberá reunir los requisitos previstos en el art. 6 LODA, lo que comprende aquellos que permiten reconocerla como tal, así como los que se concretan en los documentos que, según los casos, son de obligado complemento. Dice el precepto lo siguiente:

---

asociativo como acto complejo o colectivo: “son plurilaterales los negocios jurídicos que para la producción de los efectos queridos exigen las declaraciones de voluntad de dos o más personas que ocupen situaciones contrapuestas. El negocio bilateral, que consta de las declaraciones de dos partes es el contrato, en el sentido más amplio... Por el contrario, es posible que varias personas intervengan en un negocio jurídico sin que se formen partes de intereses contrapuestos. Son los llamados actos *complejos o colectivos* de personas que declaran sus voluntades de constituir una asociación o una fundación, por lo que actúan conjuntamente como una sola parte”. Pero también se puede calificar el pacto asociativo como un negocio unilateral, y así el propio autor cita que “este acto colectivo (*Gesamtakt*), dice García Valdecasas, es negocio jurídico unilateral integrado por declaraciones paralelas de todos los interesados”, cfr. PUIG BRUTAU, J., *Compendio de Derecho Civil, Vol. I*, Bosch, Barcelona, 1987, pág. 343. En torno a la idea de contrato plurilateral abierto al consentimiento de más de dos partes y sus alternativas de “acto colectivo”, “acto conjunto” o “acto sui generis”, puede verse el estudio de SALAS MURILLO, S. de, *Las asociaciones sin ánimo de lucro en el derecho español*, op. cit., págs. 426 a 470. En relación con la Ley de Asociaciones del País Vasco de 1988, a la que se reconoce el mérito de ser la primera en desplazar a la Ley de 1964, se ha comentado que “no denota un especial interés por la regulación de la vertiente más propiamente civilista de las asociaciones. En particular, resulta desalentador el tratamiento que se dispensa a la constitución de las asociaciones, acto de naturaleza contractual (o por lo menos negocial) que constituye simultáneamente ejercicio del derecho fundamental de asociación del artículo 22 de la Constitución y manifestación del principio de la autonomía de la voluntad garantizado en el artículo 1.255 del Código Civil”, cfr. MARÍN LÓPEZ, J.J., *Sobre la Ley Vasca de Asociaciones: Reparto competencial y principios generales*, Revista Jurídica de Castilla-La Mancha, núm. 16, 1992, págs. 146 147. Con especial énfasis se afirma que “la asociación es un contrato”, cfr. ALFARO ÁGUILA-REAL, J., op. cit., págs. 159 y 161. Sin embargo, ya sabemos que el TC se ha pronunciado en contra. En la STC 218/1988 dijo que “el acto de integración en una asociación no es un contrato en sentido estricto al que pueda aplicarse el art. 1.256 del Código Civil” (FJ 2), y en la STC 5/1992 que “no es constitucionalmente correcto identificar, en todo caso y sin matización alguna, ese pacto asociativo con un contrato civil, trasladando analógicamente la teoría general del contrato al derecho de asociación” (FJ 9). En esta línea, se dice, el pacto es “consecuencia de una mutua aceptación de requisitos estatutarios y deseos y compromisos personales que establece un *vínculo específico atípico*”, cfr. BERMEJO VERA, J., op. cit., pág. 128.

<sup>641</sup> El acta fundacional se ha definido como “el documento escrito en el que queda constancia del acto constitutivo de la asociación para que produzca efectos jurídicos”, cfr. LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F., *La ordenación legal de las asociaciones*, op. cit., pág. 129.

«Artículo 6. Acta fundacional.

1. El acta fundacional ha de contener:

a) El nombre y apellidos de los promotores de la asociación si son personas físicas, la denominación o razón social si son personas jurídicas, y, en ambos casos, la nacionalidad y el domicilio.

b) La voluntad de los promotores de constituir una asociación, los pactos que, en su caso, hubiesen establecido y la denominación de ésta.

c) Los Estatutos aprobados que regirán el funcionamiento de la asociación, cuyo contenido se ajustará a las prescripciones del artículo siguiente.

d) Lugar y fecha de otorgamiento del acta, y firma de los promotores, o de sus representantes en el caso de personas jurídicas.

e) La designación de los integrantes de los órganos provisionales de gobierno.

2. Al acta fundacional habrá de acompañar, para el caso de personas jurídicas, una certificación del acuerdo válidamente adoptado por el órgano competente, en el que aparezca la voluntad de constituir la asociación y formar parte de ella y la designación de la persona física que la representará; y, en el caso de las personas físicas, la acreditación de su identidad. Cuando los otorgantes del acta actúen a través de representante, se acompañará a la misma la acreditación de su identidad».

La redacción de este artículo no debe ocultar que el primer extremo a comprobar por el encargado del Registro es que el número de promotores que firman el acta sea de tres o más y que tengan capacidad de obrar. La verificación del número es sencilla y sobre la capacidad nos remitimos al siguiente apartado.

Por el momento, nos centramos en los contenidos del acta y en los documentos que, en su caso, la deben acompañar. Son contenidos preceptivos la identificación de los promotores, su voluntad de crear la asociación y la denominación, la designación de los miembros de los órganos de gobierno y el lugar<sup>642</sup>, fecha y firma. Los documentos adjuntos son: a) los acreditativos de la identidad de los promotores, a través del DNI, NIE o pasaporte<sup>643</sup>; b) los que suplan la capacidad de obrar de los promotores que sean personas físicas; y c) la certificación del acuerdo del órgano competente de la persona jurídica promotora que exprese la voluntad de participar en la asociación y designe a su representante. A estos documentos se añaden de forma significativa, debiendo formar parte del acta, los correspondientes estatutos firmados por los promotores, los cuales, a su vez, pueden venir acompañados de las autorizaciones de la denominación y/o el domicilio.

---

<sup>642</sup> La fijación estatutaria de un domicilio en España no impide que las asociaciones españolas, en origen, puedan constituirse y formalizar el acta fundacional en cualquier ciudad o lugar del mundo.

<sup>643</sup> Si los interesados autorizan al RNA a comprobar su identidad a través de las plataformas públicas de intermediación, no es necesario que adjunten copia de los documentos de identidad.

Al hilo de esto último, hay que apuntar que el acto de constitución y la aprobación de los estatutos son netamente diferenciables pues el primero tiene por misión crear el sustrato de la asociación en el que va ínsito el vínculo asociativo, mientras que los estatutos tienen por objeto regular la organización y funcionamiento del sustrato, los aspectos concretos del vínculo asociativo<sup>644</sup>. Ahora bien, «*tan unidos están entre sí ambos aspectos, que la constitución de la asociación y la aprobación de los estatutos sociales suelen fundirse en un solo acto, mediante el que se establece el vínculo asociativo y se determina simultáneamente su contenido*»<sup>645</sup>. De los apartados c) y d) del art. 6.1 LODA se desprende, en efecto, que la voluntad de crear la asociación y la aprobación de los estatutos deben producirse en la asamblea constitutiva, dando lugar no sólo a una unidad material y temporal sino también a una unidad formal, en el sentido de exigirse la presentación conjunta ante el Registro del acta fundacional y los estatutos<sup>646</sup>.

Esta presentación conjunta, que lo puede ser en un único documento o en dos documentos separados, plantea el problema de que al solaparse requisitos éstos se puedan hacer constar de forma diferente en el acta fundacional y en los estatutos. Son requisitos coincidentes la indicación de la denominación y la firma de los promotores, y no son pocos los casos en que la denominación que figura en los estatutos no coincide exactamente con la reflejada en el acta fundacional, como tampoco que los firmantes del acta no sean los mismos que firman los estatutos. No proponemos en este caso ningún cambio, pues parece lógico que el nombre de la asociación sea un contenido obligatorio en acta y estatutos, como que ambos documentos sean firmados por todos los promotores, pero sí queremos exponer la casuística administrativa, que en el caso de la denominación, cuando las diferencias no son sustanciales y el resto de la documentación es correcta, conducen al encargado del Registro a practicar la inscripción sin mayor dilación, optando por hacerlo con el nombre que consta en el principal documento de publicidad registral, es decir, los estatutos sociales<sup>647</sup>.

Lo que sí está generando una gran incertidumbre y requeriría su reconsideración es el contenido del apartado e) del art. 6.1. LODA, que obliga a hacer constar en el acta fundacional «*la designación de los integrantes de los órganos provisionales de gobierno*». Dos son las cuestiones que confunden a los promotores, la idea de provisionalidad y la naturaleza de los órganos. Cuando se habla de «órganos provisionales» se está dando a entender que, de alguna forma, su composición se elevará a definitiva o decaerá en algún momento. Sin embargo no hay precepto alguno en la LODA que permita entender levantada esa provisionalidad, por ejemplo, a partir de la inscripción, o por la necesaria celebración de una nueva asamblea en un tiempo determinado que confirme los cargos iniciales o los renueve. Al no haber condición, los promotores consultan al RNA hasta dónde llega la provisionalidad, y la respuesta no puede ser otra que remitir a lo dispuesto en los estatutos, al régimen establecido para la celebración de

---

<sup>644</sup> Vid. SALAS MURILLO, S. de, *Las asociaciones sin ánimo de lucro en el derecho español*, op. cit., págs. 520 y 521.

<sup>645</sup> Cfr. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *El derecho de asociación*, op. cit., pág. 172.

<sup>646</sup> En el pasado siglo era práctica notarial reiterada la de incorporar los estatutos de las sociedades a la escritura de constitución y, siendo así, tal práctica se autorizó en el Decreto de 14 de diciembre de 1956, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Mercantil, cuyo art. 101 disponía: “Los Estatutos constarán en la escritura de constitución, bien en el texto de ésta, por transcripción literal, bien como documento unido a la matriz y formando parte integrante de la misma...” (BOE núm. 66, de 7 de marzo de 1957). Esta regla es la que acoge la LODA.

<sup>647</sup> El RNA nunca ha recibido ningún recurso o queja por la aplicación de este criterio.



asambleas generales, ordinarias y extraordinarias, en orden a realizar los correspondientes nombramientos, hasta cuyo momento los miembros designados en el acta fundacional ostentan los cargos al margen de cualquier especie de interinidad. Cuando, por su parte, se habla de «órganos de gobierno» esta expresión no puede por más que relacionarse directamente con el art. 11 LODA, que habla de la existencia de dos órganos necesarios en la asociación, el «órgano supremo de gobierno» y el «órgano de representación», comúnmente llamados asamblea general y junta directiva, respectivamente. Según esto, el art. 6.1.e) LODA pudiera interpretarse en el sentido de que engloba a ambos órganos o en el de que sólo se refiere al órgano que la propia ley nombra como «de gobierno». A nuestro juicio, nada de esto tiene lógica pues si el órgano de gobierno que es la asamblea general está integrado por todos los socios (art. 11.3 LODA) a nadie hay que designar. Queda, entonces, como único órgano estatutario susceptible de nombramiento el llamado «órgano de representación», con el cometido de gestionar y representar los intereses de la asociación (art. 11.4 LODA). El RNA siempre lo ha entendido así, y en los modelos de acta fundacional que pone a disposición de los ciudadanos aparece, dentro del apartado relativo a los acuerdos adoptados, un punto 3º del siguiente tenor: «Designar a la Junta Directiva de la entidad, cuya composición de cargos es la siguiente: Presidente/a; Secretario/a». Y se añade en nota al pie: «Los cargos de Presidente/a y Secretario/a son obligatorios y deberán designarse entre los promotores. Podrán añadirse otros cargos». Estos otros cargos pueden ser, por ejemplo, vicepresidente o tesorero. En estos términos, el RRNA tuvo el acierto de matizar el art. 6.1.e) LODA y señalar en su art. 43.2.e) que, entre otros extremos, el acta fundacional contendrá «*la designación de los integrantes de los órganos de representación*».

Fuera de lo anterior, concluimos que son abundantes los casos en que el encargado del RNA tiene que devolver el acta fundacional para rectificación, y no tan pocos los que la persistencia de las deficiencias, sin llegar por tanto ni a examinar los estatutos, determinan la denegación de la inscripción.

#### **4.2. Capacidad de los promotores. Españoles y extranjeros. Menores y personas con discapacidad. Personas jurídicas**

La Ley de Asociaciones de 1887 no aludía a la edad necesaria para constituir o integrar asociaciones. Este vacío se advirtió con motivo de la Ley de Asociaciones Profesionales de 1932 y más adelante del Decreto de 29 de agosto de 1934<sup>648</sup>. La Ley de Asociaciones Profesionales requería la capacidad legal para ejercer el comercio cuando de asociaciones de patronos se trataba (art. 3º) y la edad mínima de dieciséis años para las asociaciones de obreros (art. 4º). Pero fue el citado decreto de 1934 el que, conjugando los artículos 39 y 41 de la Constitución con la legislación sobre la responsabilidad penal del menor y la legislación civil sobre la patria potestad, declaró que la Ley general de Asociaciones de 1887 debía integrarse en este sistema para explicitar la edad de las personas que podían constituir o formar asociaciones. El art. 1º señalaba que «*no podrán pertenecer a ninguna Asociación de fines políticos los menores de dieciséis años*», mientras que entre esa edad y los veintitrés años el ejercicio del derecho de asociación requería el consentimiento de los representantes legales, un consentimiento que,

---

<sup>648</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 243, de 31 de agosto de 1934.

por lo demás, debía ser objeto de inscripción en el correspondiente registro provincial de asociaciones (art. 4º). Aunque el preámbulo del decreto se formula en términos generales, queda la duda de si a la vista del contenido del art. 1º los límites de edad sólo se referían a las asociaciones o partidos políticos o bien podían extenderse al resto de asociaciones comunes. El posterior Fuero de los Españoles de 1945 nada decía sobre la mayoría de edad, pero sí el art. 320 del Código Civil, que establecía: «*La mayor edad empieza a los veintiún años cumplidos. El mayor de edad es capaz para todos los actos de la vida civil, salvo las excepciones establecidas en casos especiales por este Código*»<sup>649</sup>. En esta situación se llegó a la Ley de Asociaciones de 1964, la cual atribuyó el derecho de asociación a las personas naturales «*con capacidad de obrar*» (art. 3).

La Constitución de 1978 estableció la mayoría de edad de los españoles en los dieciocho años (art. 12) y la correspondiente capacidad para todos los actos de la vida civil, también para crear asociaciones<sup>650</sup>.

La situación de los extranjeros mayores de edad, en cambio, sería bien distinta durante buena parte de nuestra democracia. Si bien ha perdido actualidad, cabe afirmar que hoy el derecho de asociación está reconocido tanto a españoles como a extranjeros, tal y como ya sentó el Tribunal Constitucional<sup>651</sup> en relación con el art. 8.2 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, de derechos y libertades de los extranjeros en España<sup>652</sup>, declarando nulo este precepto. En concreto, vino a afirmar que el contenido esencial del derecho de asociación se reconoce con independencia de la nacionalidad de quien lo ejerza. Más adelante la nueva Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reconoció el derecho de asociación para los extranjeros en su art. 8<sup>653</sup>, que fue modificado por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre<sup>654</sup>, para condicionarlo a la obtención de autorización de estancia o residencia, y tal precepto también fue declarado inconstitucional por la STC 236/2007<sup>655</sup>, lo que condujo a la definitiva versión de tal art. 8 a

---

<sup>649</sup> Este art. 320 se inserta con arreglo a la Ley de 13 de diciembre de 1943, que unificó la mayoría de edad civil y mercantil, vid. RIMBLAS, J. y MAJADA, A., *Código Civil. Interpretado y anotado*, Bosch, 1958, pág. 254.

<sup>650</sup> Entre los requisitos de capacidad para constituir partidos políticos, siempre respecto de personas físicas mayores de edad, se encuentra el de no haber sido penalmente condenado por asociación ilícita (art. 2 LOPP). No se ha trasladado al régimen general de las asociaciones una disposición similar, y es razonable que así sea por la amplitud de fines e intereses que cubre la asociación común.

<sup>651</sup> STC 115/1987.

<sup>652</sup> Art. 8.2 LO 7/1985: “El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro del Interior, previo informe del de Asuntos Exteriores, podrá acordar la suspensión de las actividades de las asociaciones promovidas e integradas mayoritariamente por extranjeros, por un plazo no superior a seis meses, cuando atenten gravemente contra la seguridad o los intereses nacionales, el orden público, la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los españoles”.

<sup>653</sup> Art. 8 de la LO 4/2000: “Todos los extranjeros que se encuentren en España podrán ejercer el derecho de asociación conforme a las leyes que lo regulan para los españoles. Sólo podrán ser promotores los residentes”.

<sup>654</sup> Art. 8 de la LO 4/2000, en su redacción dada por la LO 8/2000: “Todos los extranjeros tendrán el derecho de asociación, conforme a las leyes que lo regulan para los españoles y que podrán ejercer cuando obtengan autorización de estancia o residencia en España”.

<sup>655</sup> El Tribunal Constitucional declaró en esta sentencia que el derecho de asociación “se encuentra vinculado a la dignidad humana y al libre desarrollo de la personalidad por cuanto protege el valor de la sociabilidad como dimensión esencial de la persona y en cuanto elemento necesario para la comunicación pública en una sociedad democrática. Dado que se trata de un derecho cuyo contenido está unido a esa dimensión esencial, la Constitución y los tratados internacionales lo proyectan universalmente y de ahí que no sea constitucionalmente admisible la negación de su ejercicio a los extranjeros que carezcan de la correspondiente autorización de estancia o residencia en España” (FJ 7).

través de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, que quedó redactado en los sencillos términos que siguen: «*Todos los extranjeros tienen el derecho de asociarse en las mismas condiciones que los españoles*». De esta manera, durante años el RNA tuvo que comprobar la situación administrativa del extranjero cuando del acta fundacional resultaba la presencia de un promotor foráneo. La Ley Orgánica 2/2009, pues, vino a constituir una de las pocas ocasiones en que un cambio normativo ha aliviado la carga del trabajo del encargado del registro de asociaciones, que ya solo debe limitarse a comprobar que a la solicitud de inscripción se adjunta el NIE o pasaporte en vigor del extranjero que promueve una asociación en España.

En el momento actual, admitida la posibilidad de crear asociaciones tanto por personas físicas como jurídicas, y superado el debate en torno a los extranjeros, la problemática de la capacidad para ser promotor se circunscribe a las personas menores de edad y a las personas con discapacidad. Una cosa es que el derecho de asociación, por estar vinculado a la dignidad humana, sea de titularidad universal<sup>656</sup>, y otra distinta que su ejercicio no pueda estar modulado por determinadas exigencias, que es lo que hace la LODA al condicionar tal ejercicio a la capacidad general de obrar.

La LODA establece que pueden constituir asociaciones «*los menores no emancipados de más de catorce años con el consentimiento, documentalmente acreditado, de las personas que deban suplir su capacidad, sin perjuicio del régimen previsto para las asociaciones infantiles, juveniles o de alumnos en el artículo 7.2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor*» (art. 3.b). Con ello, la Ley permite a los menores crear tanto asociaciones generales como asociaciones juveniles, pero las primeras siempre a partir de los catorce años y asistidos por sus representante legales<sup>657</sup>.

Esta opción, por lo que se refiere a las asociaciones generales, ha sido objeto de crítica desde dos puntos de vista, tanto en cuanto al complemento de la capacidad como respecto del límite de la edad.

Para MARTÍN HUERTAS resulta discutible que los menores que hayan cumplido catorce años puedan, sin consentimiento externo, realizar actos jurídicos de mayor repercusión personal y patrimonial, y sin embargo para constituir o integrarse en asociaciones requieran la prestación del consentimiento de sus respectivos representantes legales. Ahora bien, esta opinión se matiza al entender que no es lo mismo crear una asociación que integrarse en una ya constituida, afirmando que «*para la constitución de la asociación parece más adecuado que concurra el consentimiento de los padres, tutores o guardadores del menor como un requisito imprescindible para la validez de dicho acto, dado el régimen de responsabilidad patrimonial subsidiaria, personal y solidaria de los promotores instaurado por la LODA en los casos de falta*

---

<sup>656</sup> Está fuera de toda duda que los menores también son titulares de los derechos fundamentales (STC 99/2019, FJ 5).

<sup>657</sup> En el ejercicio del derecho de asociación concurren dos voluntades, la del menor y la de su representante, por lo que no cabe hablar de “suplir” sino de “complementar” su capacidad.

de inscripción registral, ex artículo 10.4, por ausencia de cumplimiento de los requisitos establecidos en la misma (art. 24)»<sup>658</sup>.

Para RAVETLLAT BALLESTÉ no ha lugar a esta distinción y tomando como referencia la «capacidad natural» del menor entiende que la ley debe permitirle el ejercicio directo del derecho de asociación<sup>659</sup>. Para ello utiliza lo dispuesto en el art. 162 CC<sup>660</sup>, que excepciona la representación para los actos relativos a los derechos de la personalidad del menor, pero siempre en función de su grado de madurez. La cuestión aquí es que el menor de catorce años sigue siendo menor de edad y una eventual reforma de la LODA tendría que optar entre permitirle prestar el consentimiento asociativo por sí mismo, sin más condicionantes, o hacerlo pero vinculado a su grado de madurez, de lo que se sigue que nos enfrentaríamos a un problema de prueba.

Según DÍEZ-PICAZO y GULLÓN referir la capacidad de obrar del menor a su «aptitud» puede ser un objetivo justo pero introduce un factor de inseguridad: «*la edad es tenida en cuenta por el Derecho porque asocia a este dato objetivo la posesión de la aptitud que cree exigible para realizar determinados actos y negocios. En el Código Civil, en su redacción originaria, éste es el sano criterio rector; no hay concesión de una capacidad de obrar en función de la aptitud de cada persona. Sin embargo, se está olvidando en las modernas leyes reformadoras del mismo, que se inclinan por una dependencia entre capacidad y aptitud concreta de la persona de que se trate, prescindiendo del dato objetivo de la edad. Tal orientación puede ser arbitraria e insegura, pues deja la apreciación de la capacidad real, que se traducirá en el reconocimiento de capacidad de obrar jurídica, a un juicio subjetivo*»<sup>661</sup>. Esto es lo que ocurriría con la actual redacción del art. 162 CC, aunque nada obsta a que la LODA, en tanto que legislación específica, pudiera fijar la capacidad para constituir asociaciones a

---

<sup>658</sup> Vid. MARTÍN HUERTAS, A., *El contenido esencial del Derecho de asociación*, op. cit. págs. 136 a 139.

<sup>659</sup> El autor critica el art. 3.b) LODA diciendo que “con arreglo a este precepto los menores de edad no emancipados mayores de catorce años deben, en terminología de la propia Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, suplir su capacidad a través de sus representantes legales. La imposición de esta exigencia, a nuestro entender, resulta más que discutible, y muestra, una vez más, la falta de tratamiento uniforme y coherente de todo aquello relacionado con la capacidad de actuación autónoma de las personas menores de edad no emancipadas en nuestro sistema normativo. Sin ir más lejos, los adolescentes de más de catorce años pueden, sin necesidad de complemento de capacidad alguno, contrariamente a lo que parece exigir la normativa tanto estatal como autonómica en sede de capacidad para constituir o integrarse en asociaciones, realizar actos jurídicos de mayor repercusión personal o patrimonial como serían, *ad exemplum*, el de otorgar testamento –artículo 663 del Código civil español y artículo 421-4 del Código civil de Cataluña-, contraer matrimonio con dispensa judicial –artículos 46 y 48 del Código civil español-, pactar el régimen matrimonial de separación de bienes o de participación –artículo 1.329 del Código civil español y artículo 231-21 del Código civil de Cataluña-, e incluso aceptar donaciones, siempre que ostenten la aptitud intelectual y volitiva necesaria, como se desprende de una interpretación a *contrario sensu* del artículo 626 del Código civil español, o directamente del artículo 531-21.1 del Código civil de Cataluña. Con toda probabilidad hubiera sido preferible una normación de talante más abierto que, como ya ha sucedido con otros derechos de la personalidad, utilizara como elemento clave del sistema el criterio de la capacidad natural del menor, en lugar de la edad –como hace, por ejemplo, el artículo 3.1 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, al desarrollar los derechos de la personalidad contenidos en el artículo 18.1 de la Constitución española”, cfr. RAVETLLAT BALLESTÉ, I., *El ejercicio de los derechos de la personalidad por las personas menores de edad. Análisis particular de su derecho de asociación*, Revista General de Legislación y Jurisprudencia, núm. 3, 2013, págs. 476 y 477.

<sup>660</sup> Art. 162 CC: “Los padres que ostenten la patria potestad tienen la representación legal de sus hijos menores no emancipados. Se exceptúan: 1º. Los actos relativos a los derechos de la personalidad que el hijo, de acuerdo con su madurez, pueda ejercitar por sí mismo”.

<sup>661</sup> Cfr. DÍEZ-PICAZO, L., y GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, 2016, op. cit., pág. 200.

partir de los catorce años, sin ninguna condición, y sin complemento de capacidad alguna<sup>662</sup>, lo que nos enlaza con la segunda crítica anunciada.

En efecto, la segunda cuestión que plantea el art. 3.b) LODA es que el derecho a crear asociaciones generales no está reconocido a las personas que aún no han cumplido los catorce años. Esta norma se ha relativizado desde la perspectiva de considerar que no estamos ante una restricción del derecho sino ante una laguna legal<sup>663</sup>, y lo cierto es que también existen argumentos normativos para atribuir al menor de doce años una esfera de actuación autónoma. Con carácter general, el art. 9 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor (LOPJM), en su redacción dada por la Ley Orgánica 8/2015, de 23 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, establece que el menor tiene derecho a ser oído y escuchado tanto en el ámbito familiar como en cualquier procedimiento administrativo, judicial o de mediación en que esté afectado y que conduzca a una decisión que incida en su esfera personal, familiar o social, teniendo cuenta sus opiniones, en función de su edad y madurez, añadiéndose que la madurez habrá de valorarse por personal especializado pero considerándose «*en todo caso, que tiene suficiente madurez cuando tenga doce años cumplidos*». Una concreción de lo anterior lo encontramos en los procesos de separación, divorcio y nulidad matrimonial, en que el juez podrá acordar las pruebas que estime oportunas, incluida la de oír al menor de doce años (art. 770.4ª LEC). Un paso más lo encontramos en supuestos en que el menor de doce años no sólo debe ser oído sino que debe expresar su consentimiento, así en los casos de acogimiento (art. 173.2 CC) y adopción (art. 177.1 CC). E incluso el art. 1263 CC, en su redacción dada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, excepciona la regla general de que los menores no emancipados no pueden prestar consentimiento cuando se trate «*de aquellos contratos que las leyes les permitan realizar por sí mismos o con asistencia de sus representantes*». Si, además, tenemos en cuenta que las limitaciones a la capacidad de obrar de los menores se interpretarán de forma restrictiva (art. 2.1, segundo párrafo, LOPJM), la LODA, sin duda, podría establecer que «la voluntad de constituir una asociación» (art. 6.1.b) pueda manifestarse por los menores de doce años, sin o con complemento de la capacidad. En el segundo caso simplemente ampliaría en dos años la edad para ser promotor de asociaciones generales, sin alterar la práctica registral. En el primero, la ley consideraría que el derecho a crear asociaciones, por estar estrechamente vinculado a la dignidad y sociabilidad de las personas, sería un derecho de la personalidad a ejercer directamente por el menor de doce años, pero también sería más que probable que tal ejercicio se ligara a la madurez del menor, introduciéndose entonces, por un lado, un factor de

---

<sup>662</sup> Beltrán Aguirre señala que “es bien conocida la importante construcción teórica culminada a lo largo de la segunda mitad del siglo XX sobre el principio de que los derechos de la personalidad y otros derechos civiles pueden y deben ser ejercitados por las personas desde el momento en que tengan juicio natural suficiente, hecho o circunstancia que en la mayoría de las personas sucede bastante antes de los dieciocho años”, añadiendo en nota que “P. SIMÓN LORDA..., advierte de cómo los estudios de psicología evolutiva de la moralidad demuestran que la mayor parte de los adolescentes alcanzan la madurez moral entre los 13 y los 15 años”, cfr. BELTRÁN AGUIRE, J.L., *La capacidad del menor de edad en el ámbito de la salud: dimensión jurídica*, DS: Derecho y Salud, Vol. 15, núm. Extra 1, 2007, pág. 10.

<sup>663</sup> Vid. RAVETLLAT BALLESTÉ, I., op. cit., pág. 475. Es de la misma opinión CABALLERO LOZANO, J.M., *La capacidad asociativa del menor*, en «Estudios jurídicos en homenaje al profesor Luis Díez-Picazo» (coord. A. Cabanillas Sánchez), Vol. I, Civitas, 2002, pág. 305.

inseguridad al requerir el necesario juicio de capacidad<sup>664</sup> y, por otro, si se pretende la inscripción de la asociación ya formada, una modificación en el procedimiento a seguir por el encargado del registro de asociaciones, que debería reglamentarse con todo detalle.

Un encargado que en la actualidad debe ser ajeno a tales disquisiciones, sin tan siquiera intentar llenar posibles lagunas, menos a través de la técnica de la analogía, por la afectación de intereses que supone la condición de promotor y socio de una asociación, debiendo sujetarse a las reglas del derecho positivo y a la estricta observancia de la barrera de los catorce años de edad para las personas promotoras de asociaciones de régimen común<sup>665</sup>, sin perjuicio de la legislación específica para la formación de otro tipo de asociaciones de menores.

Así, conforme al art. 3. a) y b) LODA, pueden crear asociaciones generales las personas físicas mayores de 18 años, lo que se puede conocer mediante la comprobación de los documentos de identidad. También tienen capacidad los menores emancipados, siendo necesario que se acredite ante el registro de asociaciones este estado civil. En principio, debe tenerse en cuenta que el art. 325 CC establece que «*los actos concernientes al estado civil de las personas se harán constar en el Registro destinado al efecto*», y el art. 4 LRC recoge que «*tienen acceso al Registro Civil los hechos y actos que se refieran a la identidad, estado civil y demás circunstancias de la persona. Son, por tanto, inscribibles: ... 6º. La emancipación y el beneficio de la mayor edad*». Es por ello que si el encargado del registro de asociaciones comprueba la minoría de edad de algún promotor, deberá exigir o aportar al expediente la acreditación de la emancipación, siendo en caso contrario un defecto insubsanable que impediría la inscripción de la asociación. Decimos exigir o aportar porque puede requerir del interesado certificado del Registro Civil o acceder directamente a los datos de éste según permite el art. 80 LRC<sup>666</sup>.

Al margen de estos supuestos, mayoría de edad y emancipación, los menores de entre 14 y 18 años precisan del consentimiento externo para concurrir como promotores al acto

---

<sup>664</sup> Sobre el criterio rector de la capacidad natural se ha formulado una interesante cautela, en el sentido de que la capacidad natural de obrar no se proyecta de manera uniforme entre los menores. Así, esta capacidad puede “equipararse a la adquisición o percepción de un grado de madurez en el menor que le permita valorar la toma de decisiones respecto al ejercicio de sus derechos, teniendo en consideración las implicaciones sociales, las consecuencias de su evolución y el desarrollo de su personalidad, pero también los efectos en el ámbito jurídico. Ese grado de madurez determinará el nivel de autonomía en el ejercicio de sus derechos y el respeto a su interés y decisión. Ahora bien, la minoría de edad se caracteriza por ser un proceso evolutivo de maduración que cursa de forma diferente en cada individuo, por lo que no podemos hablar del menor, sino de diversos menores según su grado de madurez y discernimiento”, cfr. VILA, B., *Tratamiento constitucional del menor*, en «España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas» (dir. B. Pendás), Tomo III, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018, pág. 2540.

<sup>665</sup> Según información obtenida directamente del RNA no consta inscrita ni se admite a inscripción ninguna asociación general cuyos promotores o alguno de ellos no hayan alcanzado los catorce años de edad.

<sup>666</sup> Los artículos 314 a 324 CC tienen su plasmación registral en el art. 70 LRC: “1. En el registro individual se inscribirán la emancipación y el beneficio de la mayor edad. 2. La emancipación por concesión de los que ejercen la patria potestad se inscribe en virtud de escritura pública o por comparecencia ante el Encargado. 3. La emancipación por concesión judicial y el beneficio de la mayor edad se inscriben en virtud de resolución judicial. 4. La emancipación tácita o por vida independiente podrá inscribirse mediante la acreditación documental de la situación de independencia y el consentimiento de quienes ejercen la patria potestad. La concesión de emancipación y la emancipación por vida independiente, así como el beneficio de la mayor edad, no producirán efectos frente a terceros mientras no se inscriban en el Registro Civil”. Respecto de los medios de publicidad el art. 80 establece: “1. La publicidad de los datos que constan en el Registro Civil se realizará de las siguientes formas: 1ª. Mediante el acceso de las Administraciones y funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones y bajo su responsabilidad, a los datos que consten en el Registro Civil. 2ª. Mediante certificación”.

constitutivo de una asociación, y esta autorización de quienes deben suplir su capacidad (padres, tutores, curadores o guardadores) también debe adjuntarse a la solicitud de inscripción para conocimiento del encargado del Registro, unida a la documentación que pruebe la condición misma de la persona autorizante. Hay que tener en cuenta que es igualmente inscribible en el Registro Civil «*la tutela, la curatela y demás representaciones legales y sus modificaciones*» (art. 4.11<sup>º</sup> LRC).

La detección de menores de edad entre los promotores de una asociación presenta una singular responsabilidad para el encargado del Registro en orden a evitar efectos prohibidos o indeseados.

Por un lado, la identificación de menores en el acta fundacional le sirve para cotejar la relación de miembros de la junta directiva, pues si alguno de ellos fuera menor de edad estaríamos ante otro supuesto de rectificación del acta fundacional por virtud de lo dispuesto en el art. 11.4 LODA, que sólo permite ser miembro del órgano de representación a los socios que sean mayores de edad.

Por otro, la presencia de menores entre los promotores alerta al encargado del Registro para inmediatamente analizar los fines estatutarios y así establecer un eventual perjuicio a su desarrollo. La LOPJM establece que «*cuando la pertenencia de un menor o de sus padres a una asociación impida o perjudique al desarrollo integral del menor, cualquier interesado, persona física o jurídica, o entidad pública, podrá dirigirse al Ministerio Fiscal para que promueva las medidas jurídicas de protección que estime necesarias*» (art. 7.2). El RNA encaja en la categoría de «entidad pública», e incluso se la podría considerar entidad especialmente cualificada a estos efectos al tener un conocimiento directo de los documentos fundacionales y poder intervenir en una fase inicial de funcionamiento de la asociación. Si, por ejemplo, se presenta a inscripción una asociación con objeto no ya de producir o consumir sino sólo de promover acciones ante los poderes públicos para la legalización de las drogas, o una asociación que de alguna forma esté vinculada al juego y las apuestas, u otras de corte esotérico o sectario<sup>667</sup>, y entre los promotores se encuentra un menor de edad, entendemos que el encargado del Registro debería ponerlo en conocimiento de la Fiscalía a los efectos procedentes, y debería hacerlo con rigor en todos los casos que estime necesario por virtud del principio del «interés superior del menor». De nuevo emerge aquí el papel del registro de asociaciones, muy alejado del automatismo que algunas posiciones le presuponen.

---

<sup>667</sup> El Congreso de los Diputados, sobre el Estudio de las Sectas en España, aprobó sus Conclusiones el 2 de marzo de 1989, poniendo de manifiesto la existencia de una serie de grupos denominados “sectas” que se configuran preferentemente como entidades acogidas a los derechos constitucionales de libre religión o de libre asociación. De las once conclusiones, las 8<sup>a</sup> a 11<sup>a</sup> se refieren a la protección de los menores, pero la 1<sup>a</sup> tiene una especial significación para el registro de asociaciones, al indicar, con el objetivo de evitar o reducir los problemas derivados de las actuaciones sectarias, que se adopte la siguiente medida: “Incrementar, hasta donde la Ley lo permita, el control de legalidad y la vigilancia de la aplicación fraudulenta de los Estatutos de las entidades que soliciten su inscripción en los Registros públicos en calidad de entidades religiosas, culturales, rehabilitadoras-terapéuticas y análogas”, vid. *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, III Legislatura, núm. 174, de 10 de marzo de 1989.

Otros supuestos que afectan a la condición de promotor como son la «incapacidad» o «condición legal»<sup>668</sup>, que anulan o limitan el ejercicio del derecho de asociación, no pueden ser conocidos por el encargado del Registro a través de la documentación presentada a inscripción. Al margen del dato objetivo de la edad, obtenido de los documentos de identidad, la existencia de un promotor afectado por cualquiera de esas circunstancias sólo podría ser conocida a través de informaciones no exigidas por la Ley.

En cualquier caso, antes de pasar a ver el régimen de las asociaciones juveniles y las propuestas que sobre las mismas cabe formular, nos detenemos mínimamente en el derecho de asociación de las personas con discapacidad para también sugerir ciertos cambios normativos. La LODA vincula la capacidad de fundar asociaciones a la «capacidad de obrar», por lo que en principio quedan excluidos de esta posibilidad los «menores» e «incapacitados». A pesar de esto, enseguida la Ley modula el ejercicio del derecho para los menores, permitiéndoles intervenir en el pacto asociativo con el consentimiento de los representantes legales, y ello sin perjuicio del régimen más favorable de las asociaciones juveniles. Nada dice, en cambio, respecto de las personas con discapacidad, entendiéndose por éstas no sólo a las afectadas por deficiencias físicas o sensoriales sino también, por lo que aquí interesa, a las que presentan deficiencias mentales o intelectuales<sup>669</sup>, que les impedirían expresar su voluntad de participar como promotores en una asociación. La expresión del Código Civil es que estas personas no pueden gobernarse por sí mismas (art. 200)<sup>670</sup>, con la consecuencia de que si determinados actos no se pueden realizar por ellas mismas tampoco se pueden realizar por sustitución. Así, *«aunque la Ley nada precisa al respecto, la incapacidad de obrar no parece que pueda ser suplida por el representante legal del incapaz, pues el ejercicio del derecho de asociación –que comprende tanto la libertad positiva de asociarse, como la libertad negativa de no hacerlo, ni verse constreñido a estarlo- se presenta como un acto personalísimo que, no pudiendo ser realizado por su titular –ya que es incapaz-, impide que pueda ser adoptado por su representante»*<sup>671</sup>. Sin embargo, tal opinión no es pacífica, y es que *«el adecuado respeto y desarrollo de la dignidad que a los incapaces, como a cualquier otra persona, le corresponde no pugna con el ejercicio del derecho de asociación a través de sus respectivos representantes legales. Este razonamiento parte de la consideración de la institución representativa como una figura que el ordenamiento jurídico ha diseñado con la finalidad primordial de velar y defender los bienes (de toda índole) e intereses de los incapaces. Por tanto, la directriz que debe marcar la actuación de dichos guardadores debe estar siempre presidida por buscar el interés del incapacitado, lo que puede suponer, cuando las circunstancias lo aconsejan, ejercer en su nombre el derecho de crear o pasar a formar parte de asociaciones»*<sup>672</sup>.

---

<sup>668</sup> La «condición legal», extensible a la «condición estatutaria», es aquella que venga determinada por la naturaleza de la entidad, sugiriéndose la posesión de una determinada titulación académica o la pertenencia a cierto colectivo profesional para ser promotor o socio de la misma, vid. FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Derecho de Asociación*, op. cit. pág. 142; RAVETLLAT BALLESTÉ, I., op. cit. pág. 472.

<sup>669</sup> Art. 4.1 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre: «Son personas con discapacidad aquellas que presentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás».

<sup>670</sup> Art. 200 CC: «Son causas de incapacitación las enfermedades o deficiencias persistentes de carácter físico o psíquico que impidan a la persona gobernarse por sí misma».

<sup>671</sup> Cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Derecho de Asociación*, op. cit. pág. 142.

<sup>672</sup> Cfr. MARTÍN HUERTAS, A., *El contenido esencial del Derecho de asociación*, op. cit., págs. 149 y 150.



Hoy el impacto de los principios y derechos de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006, ratificada por España en 2008<sup>673</sup>, obligan aún más a reconsiderar la posición social de estas personas, a trascender algunas posiciones doctrinales e incluso a salvar la omisión de este derecho en las resoluciones judiciales, toda vez que el asociacionismo no es habitualmente uno de los actos que se consideren admitidos o excluidos en el margen de actuación de la persona declarada incapaz<sup>674</sup>.

La teoría del acto personalísimo fue la que durante tantos años privó a las personas incapaces del derecho de sufragio, y si en este ámbito se ha superado la limitación<sup>675</sup> no vemos motivo para que la LODA no pueda modular el ejercicio del derecho de asociación para estas personas. Hay que tener en cuenta que lo que dice el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social de 2013 es que «*las administraciones públicas promoverán y facilitarán el desarrollo de las asociaciones y demás entidades en que se agrupan las personas con discapacidad y sus familias. Asimismo, ofrecerán apoyo financiero y técnico para el desarrollo de sus actividades y podrán establecer convenios para el desarrollo de programas de interés social*» (art. 54.3). Nada hay en este precepto que permita entender un eventual derecho a crear asociaciones por parte de las personas con discapacidad, ni tan siquiera de sus familias, pudiendo quedar integrados tanto unas como otras en asociaciones y otro tipo de entidades previamente formadas por terceros. Claro que los familiares con capacidad de obrar pueden constituir asociaciones con el objetivo de mejorar las condiciones de vida e integración social de las personas con discapacidad, pero de manera alguna se explicita que éstas puedan hacer lo mismo. Habría que traer aquí lo dispuesto en el art. 29 de la Convención de 2006, que obliga a los Estados Partes a garantizar los derechos políticos de las personas con discapacidad y su participación en los asuntos públicos mediante, entre otras cosas, «*la constitución de organizaciones de personas con discapacidad que representen a estas personas a nivel internacional, nacional, regional y local, y su incorporación a dichas organizaciones*». Por eso, se impone un paso más al amparo de los principios de igualdad y no discriminación, cual es el reconocimiento expreso en la LODA del derecho de las personas con déficits mentales o intelectuales a participar en asociaciones, conforme al régimen que se establezca y las garantías que procedan<sup>676</sup>.

---

<sup>673</sup> BOE núm. 96, de 21 de abril de 2008.

<sup>674</sup> Vid. LÓPEZ MARTÍNEZ DE SEPTIEN, O., *Personas jurídicas, asociaciones y fundaciones. Parte Segunda. Asociaciones*, op. cit. pág. 1159.

<sup>675</sup> La Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, adaptó la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), a la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad. El actual art. 3 de la LOREG dispone: “1. Carecen de derecho de sufragio: a) Los condenados por sentencia judicial firme a la pena principal o accesoria de privación del derecho de sufragio durante el tiempo de su cumplimiento. b) (Suprimida). c) (Suprimida). 2. Toda persona podrá ejercer su derecho de sufragio activo, consciente, libre y voluntariamente, cualquiera que sea su forma de comunicarlo y con los medios de apoyo que requiera”. Las letras b) y c) del art. 3.1 recogían la privación del derecho de voto para los declarados incapaces por sentencia judicial o internados en hospitales psiquiátricos con autorización judicial, siempre que se hiciera expresa mención a tal privación. Con la reformulación del citado art. 3, la Ley Orgánica 2/2018 ha tratado de garantizar el ejercicio de un derecho fundamental en condiciones de igualdad, favoreciendo la participación plena y efectiva en la sociedad de las personas con discapacidad.

<sup>676</sup> A nuestro juicio, este cambio debería venir acompañado del tantas veces propuesto, es decir, del que supondría la adquisición de la personalidad jurídica de la asociación a partir de la inscripción, para así evitar que, aun con la asistencia del representante legal, la persona incapaz promotora pueda ver arriesgado su patrimonio entre el pacto asociativo y el registro.

Ya hemos dicho que al Registro le es difícil saber las circunstancias de discapacidad de los promotores, pero no es el único supuesto. Con los documentos y datos de obligada presentación tampoco le es dado al Registro conocer la condición de militar, guardia civil, juez, magistrado o fiscal de los promotores, personas todas ellas que tienen reconocido este derecho fundamental y que lo ejercen en numerosas ocasiones para formar asociaciones culturales, benéficas o recreativas. Pero si de los estatutos se dedujera que sólo pueden ser socios estos profesionales en activo, de inmediato habría que conectar tal circunstancia con los fines sociales, pues si éstos fueran de naturaleza reivindicativa se presentaría un impedimento de inscripción en el RNA y la necesidad de remitir las actuaciones al registro especial competente para la inscripción de la respectiva asociación profesional. Precisamente, la remisión que hace la LODA a la normativa específica (art. 3 c) y d) no es de carácter general, sino sólo respecto de las «asociaciones profesionales» de estos colectivos de funcionarios.

Resta por analizar, mínimamente, la situación del promotor persona jurídica<sup>677</sup>. Aquí, ante la solicitud de inscripción de una asociación, el encargado del Registro debe determinar si está o no ante una persona jurídica, qué tipo de persona jurídica concurre y qué requisitos formales debe cumplimentar<sup>678</sup>.

Con independencia del reconocimiento que a efectos fiscales o procesales puedan tener, el Registro deberá rechazar la condición de promotor de una serie de entidades como las comunidades de bienes, las comunidades de propietarios<sup>679</sup>, las uniones temporales de empresas, las explotaciones agrarias compartidas, las comunidades de montes vecinales en mano común, los fondos de inversión y, en principio, las sociedades civiles, así como cualquier otra entidad carente de personalidad jurídica.

En cuanto a las típicas personas jurídico-privadas, como sociedades<sup>680</sup>, fundaciones, cooperativas o sindicatos, el Registro deberá solicitar de las mismas la acreditación de

---

<sup>677</sup> Art. 3 LODA: “Podrán constituir asociaciones, y formar parte de las mismas, las personas físicas y las personas jurídicas, sean éstas públicas o privadas”.

<sup>678</sup> “... a diferencia de las personas físicas en las que pueden concurrir circunstancias personales que limiten o restrinjan su capacidad de obrar, como la minoría de edad o las enfermedades, debiendo acudir a la representación legal para ejercer su plena capacidad jurídica, en las personas jurídicas, siendo una creación del Derecho, debe coincidir capacidad jurídica con capacidad de obrar... Las personas jurídicas no sólo tienen aptitud para ser titulares de relaciones jurídicas, sino que también tienen aptitud para ejercitar los derechos y las obligaciones de que son titulares. Las restricciones o autorizaciones necesarias en determinados casos para el ejercicio de tales derechos y obligaciones no supone una limitación de su capacidad de obrar, sino simplemente las garantías mediante las que el Derecho protege los principios de seguridad del tráfico jurídico y de interés general” cfr. BENEYTO FELIU, J., *Personas jurídicas, asociaciones y fundaciones. Parte primera. Personas jurídicas*, en «Instituciones de Derecho Privado» (dir. J. F. Delgado de Miguel), t. I, vol. 3, Civitas, Madrid, 2004, pág. 1101.

<sup>679</sup> Las asociaciones vecinales pueden unirse para formar agrupaciones, plataformas o federaciones pero las comunidades de propietarios, por carecer de personalidad jurídica, no pueden formar ningún tipo de unión en forma asociativa.

<sup>680</sup> En el RNA son abundantes las asociaciones de empresas o de empresarios, que no hay que confundir con las “asociaciones empresariales” del art. 7 CE, sujetas a la Ley 19/1977, de 1 de abril, e inscribibles en la oficina de depósito de estatutos del Ministerio de Trabajo (Real Decreto 416/2015, de 29 de mayo, sobre depósito de estatutos de las organizaciones sindicales y empresariales). Son del primer tipo inscritas en el RNA, por ejemplo, el “Círculo de Empresarios” o la “Asociación Española de Sociedades Anónimas Cotizadas”, y del segundo la “Confederación Española de Organizaciones Empresariales-CEOE” o la “Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa-CEPYME”. La distinción está claramente explicada por la STS de 25 de enero de 1999 (Sala de lo Social): “la diferencia específica de las asociaciones empresariales dentro del género de las asociaciones profesionales de empresarios radica en el campo en que aquéllas actúan y en los medios de acción que el ordenamiento pone a disposición de las mismas. Las asociaciones empresariales han de estar proyectadas para intervenir en las relaciones

encontrarse efectivamente inscritas en los registros correspondientes pues sólo de esta forma tendrá la certeza de que las mismas han adquirido personalidad jurídica. Respecto de qué personas jurídico-públicas pueden crear asociaciones<sup>681</sup>, no parece que haya restricciones, y desde luego el criterio que se desprende de la legislación de contratos es realmente amplio<sup>682</sup>.

Determinada la naturaleza de la persona jurídica, el encargado del Registro debe tener en cuenta varios aspectos. En primer lugar, que cuando, dentro de las personas jurídico-privadas, es la propia persona jurídica asociación la que ejerce el derecho de asociación, se habrá de advertir que si lo hace conjuntamente con otras asociaciones de régimen común e inscritas en los registros generales (RNA y registros de las Comunidades Autónomas) podrá dar lugar a una «federación», pero no así si lo hace con personas jurídicas de otra naturaleza, toda vez que el RRNA estableció una reserva sustantiva y de nombre a estos efectos (artículos 2.2 y 23.6)<sup>683</sup>. En segundo lugar, que cuando la promoción asociativa la ejerce una persona jurídico-pública, no tenga ésta prohibido el derecho de asociación en virtud de sus normas constitutivas y reguladoras, que prevalecen sobre el reconocimiento general del derecho (art. 3.g) LODA). Y todavía en este ámbito, si a la promoción concurren personas jurídico-públicas, se deberá tener especial atención a los sujetos, pues si, por ejemplo, la iniciativa asociativa la ejercen dos departamentos ministeriales de la Administración del Estado y dos consejerías de una Comunidad Autónoma la suma de promotores no sería cuatro sino dos, ya que según el art. 3.4 LRJSP, cada Administración Pública «*actúa para el cumplimiento de sus fines con*

---

laborales, contribuyendo, como dice el art. 7 de la Constitución, en paralelo con los sindicatos, a la defensa y promoción de los intereses que les son propios. Los medios típicos de acción de las asociaciones empresariales son la negociación colectiva laboral, el planteamiento de conflictos colectivos de trabajo, el diálogo social y la participación institucional en los organismos públicos de las Administraciones laborales. La conclusión que se desprende del anterior razonamiento es que una asociación profesional de empresarios que no esté diseñada para desarrollar estas actividades en el campo de las relaciones laborales no es una asociación empresarial en el sentido estricto que tiene la expresión en nuestro ordenamiento” (FJ 3 y 4).

<sup>681</sup> Se ha dicho que resulta “criticable la inclusión de las personas jurídico-públicas entre los titulares del derecho que se hace en ese mismo artículo (y previamente en el art. 2.6). Como es sabido, el Tribunal Constitucional viene rechazando sistemáticamente que las personas jurídicas de Derecho Público puedan ser titulares de derechos fundamentales (con la salvedad, no exenta de problemas, de los derechos del art. 24 CE), por lo que este precepto no puede significar una atribución de ‘el derecho de asociación’ (al menos del derecho constitucional de asociación) sino un reconocimiento legal –una autorización, incluso- de que las entidades públicas pueden también asociarse”, cfr. GÓMEZ MONTORO, A.J., *Veinticinco años de derecho de asociación*, op. cit. pág. 251. Sea como fuere, lo cierto es que las asociaciones promovidas por municipios no son infrecuentes, sobre todo para la defensa de intereses comunes o para el desarrollo de determinadas zonas y comarcas. Por ejemplo, están inscritas en el RNA, entre otras, la “Agrupación de Municipios Afectados por Centrales Nucleares de España”, la “Asociación de Municipios Ibéricos por la Defensa del Patrimonio”, la “Asociación de Municipios con Territorio en Parques Nacionales”, la “Federación Euromediterránea de Municipios Oleícolas” o la “Confederación de Municipios Ultraperiféricos”. Otras destacadas asociaciones formadas por otro tipo de ente público y en otros ámbitos, también inscritas en el RNA, son la “Asociación de Órganos de Control Externo Autonómicos-ASOCEX”, cuyos promotores y socios son las distintas cámaras, consejos, audiencias y sindicaturas de cuentas de las Comunidades Autónomas, o la “Federación de Organismos o Entidades de Radio y Televisión Autonómicos-FORTA”, integrada por entes, agencias y corporaciones de este sector audiovisual de las Comunidades Autónomas.

<sup>682</sup> La posibilidad de que los entes públicos (administraciones territoriales, organismos públicos, fundaciones públicas o sociedades mercantiles participadas) formen asociaciones comunes se ha trasladado con un criterio especialmente amplio a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (art. 31.k), hasta el punto de, a los efectos de la Ley, ser consideradas estas asociaciones parte del sector público.

<sup>683</sup> Si se pretende el registro de una “federación” formada por, al menos, tres asociaciones, no habría problema para la inscripción de la entidad en la Sección 2ª. Si, por el contrario, se pretende bajo el nombre de “federación” inscribir una entidad formada por una asociación, un sindicato y una fundación, el RNA requerirá de subsanación a dicha entidad para que modifique tal término, y una vez verificado el cambio en la denominación se inscribirá la unión como una asociación simple, encuadrada en la Sección 1ª. En la misma situación nos encontramos si tres federaciones pretenden inscribir una “confederación”, que únicamente accederán al RNA con ese nombre si las federaciones lo son de asociaciones y no, por ejemplo, si al menos una de ellas es una federación sindical. En este último caso, la entidad, con el nombre que fuera, se inscribiría como mera asociación en la Sección 1ª.

*personalidad jurídica única*», y tal circunstancia imposibilitaría la inscripción por no existir el número mínimo de tres promotores.

Para ambos casos de concurrencia de personas públicas o privadas la LODA exige que se adjunte a la solicitud de inscripción el acuerdo válidamente adoptado por su respectivo órgano competente en el conste la voluntad de constituir la asociación y formar parte de ella, así como la designación de la persona física que la representará al momento de suscribir el pacto asociativo, que deberá acreditar su identidad (art. 6.2). La formalidad que a estos efectos impone la Ley es la de aportar un certificado del acuerdo y designación, firmado por la persona habilitada de la entidad correspondiente. La problemática más habitual en este punto es la discordancia entre la persona expresamente designada y la que efectivamente se presenta al acto constitutivo y firma en nombre de la entidad el acta fundacional, pues cuando esto ocurre se imposibilita la inscripción por falta de garantías sobre la voluntad de dicha entidad promotora de fundar y participar en la asociación.

### **4.3. Las asociaciones juveniles**

Respecto del importante ámbito de promoción de asociaciones por parte de los jóvenes, que al menos hasta los dieciocho años difícilmente pueden integrarse en otras estructuras públicas o privadas, lo primero que se advierte es que la vigente regulación de las asociaciones juveniles clama por su inconsistencia y que, una vez más, será la normativa registral la que le proporcione cierto sentido y viabilidad a este tipo de asociaciones.

Para comprender la situación actual debemos partir del importante Real Decreto 3481/1977, de 16 de diciembre, por el que se regula provisionalmente el reconocimiento de asociaciones juveniles<sup>684</sup>. La norma parte de la derogación del Decreto 2223/1961, de 16 de diciembre<sup>685</sup>, y de la necesidad de hacer frente a la realidad de un movimiento asociativo juvenil en aumento, cuyas asociaciones se caracterizaban entonces por estar formadas, en su mayoría, por personas sin plena capacidad de obrar, siendo esta singularidad jurídica la que imponía un tratamiento legal distinto pero no contrario a la Ley de Asociaciones de 1964. Constatado lo anterior, dicho real decreto presentó una regulación completa de las asociaciones juveniles, incidiendo en dos aspectos clave: la edad de los socios y los fines sociales. Sobre esta base definió las asociaciones juveniles como *«las agrupaciones voluntarias de personas naturales, mayores de catorce años y menores de treinta, cuya finalidad sea la promoción, formación, integración social o entretenimiento de la juventud, sin interés lucrativo*

---

<sup>684</sup> BOE núm. 23, de 27 de enero de 1978.

<sup>685</sup> El Decreto de 25 de enero de 1941 introdujo en el procedimiento de autorización de las asociaciones la novedad de solicitar informe del órgano competente por razón de la materia en función de las características de la entidad asociativa. Para las asociaciones juveniles ese órgano terminaría siendo la Delegación Nacional de Juventudes, que además de autorizar las asociaciones juveniles filiales del Frente de Juventudes debía «informar preceptivamente los expedientes que se tramiten en el Ministerio de la Gobernación para la constitución de las demás asociaciones y organizaciones juveniles», según disponía el art. 2.g) del Decreto 2223/1961, de 16 de noviembre, ordenador de la Delegación Nacional de Juventudes (BOE núm. 277, de 20 de noviembre de 1961). A diferencia del decreto de 1941, que quedaría derogado por la Ley de Asociaciones de 1964, el decreto de 1961 sobreviviría hasta 1977. En concreto, la derogación tácita del Decreto 2223/1961, de 16 de diciembre, se produjo como consecuencia del proceso de unificación de regímenes asociativos introducido por el Real Decreto-ley 23/1977, de 1 de abril, sobre reestructuración de los órganos dependientes del Consejo Nacional y nuevo régimen jurídico de las Asociaciones, funcionarios y patrimonio del Movimiento.

*alguno*» (art. 1º)<sup>686</sup>. Reguló además otros muchos aspectos de constitución y régimen jurídico de las asociaciones juveniles, sin perjuicio de establecer su inscripción en los registros generales, el nacional y los provinciales.

Pasada una década, el real decreto de 1977 quedó derogado por el Real Decreto 397/1988, de 28 de noviembre, por el que se regula la inscripción registral de las asociaciones juveniles, que tuvo el acierto de eliminar todos aquellos aspectos tutelares que recaían sobre las asociaciones juveniles<sup>687</sup> pero el desacierto de también suprimir para ellas el señalamiento de unos fines específicos<sup>688</sup>. Mantuvo que las asociaciones juveniles era las integradas por personas con edad comprendida entre los catorce años cumplidos y los treinta sin cumplir, pero nada decía sobre las personas de menos de catorce años, que por tanto quedaron directamente excluidas del derecho de asociación, e incluso gravó a los promotores con la carga formal de tener que presentar ante el Registro el acta de constitución y los estatutos en triplicado ejemplar, al igual que el resto de asociaciones. Como se desprende de su título y de su escueto contenido (tres artículos), el real decreto de 1988 vino a ser una sencilla norma centrada en la obligación registral de las asociaciones juveniles, como si antes de 1988 las asociaciones juveniles hubieran encontrado algún tipo de obstáculo para acceder a los registros generales, y como si después del art. 22.3 CE una norma reglamentaria tuviera que recordar tal deber constitucional. De hecho, la norma podía haber reconducido la inscripción registral al régimen general y limitarse a regular aquellos aspectos sustantivos que exige la naturaleza de las asociaciones juveniles, que no sólo se contraen a la determinación de la edad de sus miembros. Pero es precisamente esta circunstancia, la única circunstancia ya a considerar, la que genera cierta inconsistencia en la materia. El art. 1º del real decreto establece que *«las asociaciones cuyos miembros tengan una edad comprendida entre los catorce años cumplidos y los treinta sin cumplir, que no estén sometidos a un régimen jurídico específico, deberán inscribirse a los solos efectos de publicidad como asociaciones juveniles en los registros correspondientes»*, y las preguntas que surgen no son pocas.

Sobre todo porque si la singularidad de las asociaciones juveniles reside en la falta de capacidad de obrar de los promotores y socios, pero al mismo tiempo se contempla el amplio margen de los catorce a los veintinueve años, en la mayoría de las ocasiones el obstáculo de la capacidad estaría salvado por el art. 12 CE. Si la mayoría de edad son los dieciocho años y esto permite la plena capacidad de obrar, es lógico pensar, al menos por probabilidad, que la mayor parte de las asociaciones juveniles no van a encontrar ningún impedimento derivado de la capacidad civil de los promotores. Y si esto es así, ¿qué son asociaciones juveniles? Si un grupo de personas mayores de edad pero que no han alcanzado la edad de treinta años deciden formar una asociación, ¿sería en todo caso asociación juvenil? Del art. 1º citado podría deducirse una respuesta afirmativa, pues lo que dice es que estando formadas por miembros

---

<sup>686</sup> El mismo art. 1º previó expresamente la integración de menores de catorce años en las asociaciones juveniles, y aunque esto se haría en cada caso con los derechos parciales que se determinaran en los estatutos, no puede obviarse tan avanzada disposición en favor de los derechos del niño.

<sup>687</sup> Por ejemplo, se obligaba a las asociaciones juveniles a contar con un Consejo Responsable, formado por un mínimo de tres personas, mayores de edad y con plena capacidad de obrar, con fines de administración y representación (art. 6º RD 3481/1977).

<sup>688</sup> Por aquel tiempo, para la primera ley de asociaciones de la democracia, la Ley 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones del País Vasco, eran asociaciones juveniles aquellas que tuvieran por finalidad la promoción, integración social o entretenimiento de la juventud y su denominación hiciera referencia a su carácter (art. 24. 1 y 2).

de las edades referidas, entre catorce y veintinueve años, las asociaciones «deberán inscribirse... como asociaciones juveniles», y esto, claro está, es un tanto absurdo. Tan absurdo como que, por ejemplo, una asociación formada por un grupo de personas de entre veinticinco y veintiséis años, con titulación superior, para la defensa de los intereses profesionales del colectivo de ingenieros tenga que ser, en todo caso, por razón de la edad de los promotores, una asociación juvenil.

La solución a este sinsentido puede pasar por dos vías, que no son incompatibles entre sí. La primera, por la de recuperar normativamente unos fines específicos para las asociaciones juveniles, pues no parece razonable atribuir tal calificación a cualesquiera asociaciones formadas por personas de entre catorce y veintinueve años cuando los fines y actividades estatutarios ninguna relación guardan con los derechos, intereses y preocupaciones que son propios de esta etapa de la vida (educativos, culturales, deportivos, de empleo, de acceso a la vivienda, trastornos alimentarios, reproducción, etc.). La segunda, por la de obligar a que en la asociación juvenil siempre haya miembros de entre catorce y diecisiete años no emancipados, e incluso a partir de doce años, dado que es la falta de capacidad de obrar la que impulsa a la consideración diferenciada de estas asociaciones. Con estas propuestas, entendemos, se estarían configurando unas verdaderas asociaciones juveniles.

Una oportunidad para ello la tuvo la LOPJM, que sin embargo se quedó en una ley de principios<sup>689</sup>. Por lo que se refiere al ámbito que nos ocupa, la Ley se limita en su art. 7.2 a reconocer el derecho de asociación: «*Los menores tienen el derecho de asociación que, en especial, comprende: a) El derecho a formar parte de asociaciones y organizaciones juveniles de los partidos políticos y sindicatos, de acuerdo con la Ley y los Estatutos; b) El derecho a promover asociaciones infantiles y juveniles e inscribirlas de conformidad con la Ley. Los menores podrán formar parte de los órganos directivos de estas asociaciones. Para que las asociaciones infantiles y juveniles puedan obligarse civilmente, deberán haber nombrado, de acuerdo con sus Estatutos, un representante legal con plena capacidad*». Escasa aportación ésta más allá de elevar el rango normativo de unos derechos ya reconocidos y consolidados a las alturas de 1996, desde luego para el registro de asociaciones, en el que ya constaban numerosas asociaciones juveniles, y para lo cual su encargado únicamente disponía de dos criterios para actuar, el de la denominación y el de la edad. Si la asociación solicitante de la inscripción empleaba en la denominación términos como «juvenil», «jóvenes» o «juventud», el encargado del Registro inmediatamente debía comprobar que los promotores fueran personas con edades comprendidas entre los catorce y veintinueve años, y que en el apartado de los estatutos referido a los socios sólo se permitiera la admisión de personas de idénticas edades, rechazando la inscripción en caso contrario para no dar lugar a confusión.

Una nueva oportunidad se le presentó a la LODA de acometer una mínima regulación de esta realidad extendida entre los jóvenes, muy interesados en formar asociaciones, a veces

---

<sup>689</sup> «Da la sensación, y así lo confirma la literalidad de un buen número de preceptos, que el legislador ha optado por un discurso meramente programático, más preocupado por cuestiones de índole formal que no por ofrecernos un auténtico estatuto técnico de la minoridad. Ello provoca que sus grandilocuentes declaraciones de principios hayan permanecido en un primer nivel o estrato operativo, centrado única y exclusivamente en el reconocimiento de la titularidad de los derechos –función, por cierto, que con anterioridad ya habían desempeñado la Constitución española de 1978 como la Convención sobre los Derechos del Niño-«, cfr. RAVETLLAT BALLESTÉ, I., op. cit. pág. 468.

bajo los nombres de clubes o peñas con finalidades recreativas, pero también para reivindicarse como grupo dentro de la sociedad, sin perjuicio de canalizar a través de estas agrupaciones la exposición y defensa de problemas comunes. Lejos de esto, sobre las asociaciones juveniles la LODA hizo una remisión genérica a la ley que nada decía, a la LOPJM, y el bucle se cerró.

En esta situación de ausencia normativa proponemos una regulación clara de lo que deban ser las asociaciones infantiles y juveniles. Las asociaciones infantiles serían las asociaciones promovidas por menores de hasta los doce o catorce años, según determine el legislador, y las asociaciones juveniles las promovidas por menores de entre doce o catorce hasta los veintinueve años<sup>690</sup>. Para las asociaciones infantiles sería necesario que el representante legal supliera su capacidad, mientras que para las asociaciones juveniles el consentimiento asociativo se podría hacer directamente por la persona no emancipada con capacidad natural suficiente, o bien con el complemento del representante legal, siempre, claro está, que el/la joven no hayan alcanzado los dieciocho años. En ambos supuestos, quedaría reservado el uso de las denominaciones «asociación infantil» y «asociación juvenil», exigiéndose también que los respectivos fines fueran coherentes con las mismas.

Pero volvamos al derecho positivo para constatar que las asociaciones infantiles constituyen un supuesto de atipicidad normativa<sup>691</sup> y que una mínima ordenación de la iniciativa asociativa juvenil deriva de disposiciones de naturaleza registral. Con posterioridad a la LODA, el RRNA 2003 incluyó dentro de la compleja estructura del RNA dos secciones para las asociaciones juveniles, de ámbito estatal o autonómico. Para la inscripción y posterior encuadramiento de estas asociaciones en las respectivas secciones, el Registro dependía de la sola voluntad de los promotores, es decir, de si estos incluían en la denominación la expresión «asociación juvenil» aunque los fines y actividades estatutarios ninguna relación guardaran con los intereses o inquietudes que son propios de la juventud. Para aquella inscripción, además de los requisitos generales, el Registro comprobaba la edad de los promotores así como dos contenidos estatutarios específicos, el ya indicado sobre la admisión de socios y la previsión del nombramiento de un representante legal.

La situación actual no ha variado sustancialmente. El RRNA en atención a la vigencia del Real Decreto 397/1988, de 28 de noviembre, y a lo dispuesto en la LOPJM, así como para favorecer la singularidad que merecen, mantuvo una sección diferenciada para las asociaciones juveniles (Sección 3ª). También estableció la reserva de denominación «asociación juvenil» para aquellas promovidas por personas entre catorce y veintinueve años (art. 23.7), y entre el listado de códigos de actividades relacionó en el Anexo el «321. JÓVENES». Sin embargo, por falta de rango normativo bastante el RRNA no pudo avanzar en exigir unos fines específicos, por lo que el Registro únicamente puede probar que las entidades de la Sección 3ª están creadas por jóvenes pero no necesariamente que todas las de esta sección están al servicio o enfocadas a la juventud. Como tampoco, una vez inscritas, puede

---

<sup>690</sup> En nuestra opinión podrían subsumirse y ser categorías de asociaciones juveniles las “asociaciones de alumnos” y las “asociaciones de estudiantes”, ligadas las primeras a los sistemas de educación general y de formación profesional, y las segundas a los estudios universitarios.

<sup>691</sup> Según información obtenida directamente del RNA no consta inscrita ninguna asociación que pueda calificarse de “infantil”.

asegurar que la asociación sigue siendo una asociación de jóvenes. El paso natural del tiempo hace que los promotores inevitablemente superen la barrera de los veintinueve años, y o bien en la asociación se han integrado nuevos socios menores o tal asociación ya no debería llamarse ni ser asociación juvenil. Ninguna de estas circunstancias atinentes a los socios son ni pueden ser conocidas por el Registro, ni ninguna obligación legal pesa sobre aquellos en orden a disolver la que un día fuera una asociación juvenil. El resultado es que, en el ejercicio de su función de publicidad, ante una eventual petición de listado de asociaciones juveniles, el Registro debe ofrecer los datos disponibles de la Sección 3ª, pero unos datos sobre los que existen fundadas razones de no responder al completo a la naturaleza de las asociaciones juveniles, desvirtuando de alguna forma la confiabilidad de la información registral y, en su caso, cualquier estudio estadístico que en este ámbito se pretendiera realizar a los efectos de la investigación o la actividad de fomento.

Reiteramos que, dentro de la horquilla de edad que se determine, la LODA debería distinguir nítidamente entre las «asociaciones juveniles» formadas por jóvenes de las demás asociaciones comunes o generales formadas por jóvenes, sin perjuicio además de abordar ya y dar cauce real y efectivo a las asociaciones de niñas y niños. Este nuevo cuerpo normativo, a nuestro juicio, debería traer consigo como novedad la creación de un registro especial para este tipo de asociaciones. Hay que recordar que lo que confiere especialidad a una asociación no es la cualidad o circunstancias personales de los socios sino los objetivos específicos para los que normativamente está prevista su existencia, confiriéndoles así el estatus de asociación especial a todos los efectos. Si a través de la LODA o bien mediante ley desgajada de la misma se acometiera la regulación del estatuto jurídico de las asociaciones infantiles y juveniles de ámbito estatal, sin duda se establecería la necesidad de perseguir una finalidad exclusiva, que podría ser la de «*promoción, integración social, participación activa y entretenimiento de la juventud*»<sup>692</sup>, y este aspecto junto con los demás de carácter sustantivo (edad, capacidad, derechos, responsabilidades, representación, etc.) justificarían la existencia de un registro diferenciado, tal y como ya existe para cada tipo de asociación especial. Lo que proclama la LOPJM es el derecho de las asociaciones infantiles y juveniles a su inscripción, pero no en qué registro, y lo cierto es que si el RNA, como registro general, admite a estas asociaciones es porque hoy se las puede considerar una subespecie de las asociaciones comunes. El nuevo registro, además, debería ser gestionado por el departamento competente en la materia, a través del Instituto de la Juventud. Esta medida, lógicamente, conllevaría la simultánea supresión de la Sección 3ª del RNA.

## 5. REQUISITOS DE LOS ESTATUTOS. SU ADECUACIÓN AL ORDENAMIENTO JURÍDICO. ESTUDIO, EN PARTICULAR, DE LA DENOMINACIÓN Y LOS FINES

### 5.1. Naturaleza y contenido de los estatutos

Ya hemos adelantado que una de las misiones del encargado del Registro es verificar los requisitos de los estatutos y también sabemos que uno de esos requisitos es, precisamente,

---

<sup>692</sup> Hemos tomado esta frase del art. 55.1 de la Ley 14/2008, de 18 de noviembre, de Asociaciones de la Comunitat Valenciana, por ser la única norma con rango de ley que, con carácter de especial, define las asociaciones juveniles.



que se ajusten al ordenamiento jurídico (art. 7.3 LODA), por lo que, sin estar obligado a conocer la entera legislación, sí debe disponer de un amplio conocimiento del Derecho y preocuparse por mantener una formación jurídica en constante actualización.

Los estatutos constituyen el documento clave que, dentro de los márgenes legales, plasman la autonomía normativa, organizativa y funcional de las asociaciones. Sin ellos no es posible entender la existencia misma de la asociación<sup>693</sup> y por tal motivo siempre fue un documento fundacional esencial ya desde la Ley de Asociaciones de 1887. Su contenido mínimo y obligatorio quedó perfilado en dicha ley (art. 4) y se reguló de forma más detallada en la Ley de Asociaciones de 1964 (art. 3.2). Hoy el art. 7 LODA se puede considerar heredero de tales disposiciones.

Al igual que sobre el acta fundacional, tampoco interesan al Registro las teorías sobre la naturaleza jurídica de los estatutos<sup>694</sup>. Más allá de ser un documento básico y preceptivo, de cuyo contenido depende en gran medida el éxito de la inscripción, las calificaciones doctrinales poco aportan a la labor del encargado del Registro. Pero sí destacamos que los estatutos son un documento interno, que redactan libremente los promotores en virtud de los principios de autonomía de la voluntad y de autoorganización, y que es un documento normativo que participa de las notas de abstracción, generalidad y obligatoriedad. No es propiamente una norma del ordenamiento jurídico por no emanar del poder público, pero sí es la ley entre socios, que es abstracta por desvincularse del supuesto de hecho que regula, que afecta en general a los fundadores y a futuros socios, y que les vincula a todos ellos por razón de su aceptación voluntaria, hasta el punto de que los acuerdos que los contraríen pueden ser impugnados ante el orden jurisdiccional civil (art. 40.3 LODA).

La RAE define estatuto como «*regla que tiene fuerza de ley para el gobierno de un cuerpo*»<sup>695</sup>, y en esta línea, respecto de las asociaciones, se habla de «*regla objetiva, societaria, establecida ordinariamente por vía contractual para dar cumplimiento al pacto asociativo*»<sup>696</sup>, de «*norma reguladora del discurrir de la vida social*»<sup>697</sup>, de «*fuerza primaria y ordenadora de la organización y funcionamiento de la asociación*»<sup>698</sup>, de «*norma fundamental para la*

---

<sup>693</sup> Sin los estatutos “difícilmente podrá reconocerse la existencia de una asociación constituida como tal y, desde luego, la existencia de una asociación que pueda acceder al Registro de Asociaciones”, cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Derecho de Asociación*, op. cit. pág. 192.

<sup>694</sup> Sobre su carácter (contrato o categoría más amplia de negocio jurídico) y esencialidad citando las tempranas SSTs de 5 de julio de 1913 y 3 de febrero de 1931 vid. SALAS MURILLO, S. de, *Las asociaciones sin ánimo de lucro en el derecho español*, op. cit., págs. 504 a 517. A medio camino entre la “teoría de la norma” y la “teoría del contrato” surgió en Alemania la llamada “teoría de la norma modificada” que “considera que los estatutos de la asociación tienen una doble naturaleza jurídica; en el momento fundacional de la asociación los estatutos tienen efectivamente un carácter de contrato vinculante entre los socios, pero una vez que la asociación ha quedado constituida y empieza a funcionar como ente distinto de sus miembros, los estatutos dejan de tener naturaleza contractual y adquieren naturaleza de norma en sentido objetivo vinculando tanto a los socios como a la misma asociación”, vid. ANZURES GURRÍA, J.J., op. cit. pág. 240.

<sup>695</sup> Respecto de las sociedades, la Resolución de 31 de enero de 2019, de la Dirección General de los Registros y del Notariado (BOE núm. 46, de 22 de febrero de 2019), declaró que “los estatutos son la norma orgánica a la que debe sujetarse la vida corporativa de la sociedad durante toda su existencia, siendo su finalidad fundamental la de establecer las reglas necesarias para el funcionamiento corporativo de la sociedad. En este sentido se ha dicho que los estatutos son la *carta magna* o régimen constitucional y de funcionamiento de la sociedad” (FJ 2).

<sup>696</sup> Cfr. LLUÍS Y NAVAS, J., op. cit., pág. 141.

<sup>697</sup> Cfr. LÓPEZ NIETO Y MALLO, F., *La ordenación legal de las asociaciones*, op. cit., pág. 467.

<sup>698</sup> Cfr. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *El derecho de asociación*, op. cit., págs. 200 y 201

asociación»<sup>699</sup>, de «conjunto de normas del que surgen las normas de funcionamiento del vínculo asociativo»<sup>700</sup> o de «máxima expresión auto normativa del colectivo»<sup>701</sup>.

Para el Tribunal Constitucional los estatutos constituyen el instrumento en que las asociaciones plasman y desarrollan el principio de autorregulación y autoorganización (SSTC 218/1988 y 42/2011), y han sido calificados respecto de los partidos políticos, que son una asociación más, como «elemento de identidad» que define los rasgos propios del partido y le caracteriza frente a los demás (STC 138/2012, FJ 6).

Desde un punto de vista positivo, y antes de la LODA, la Ley 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones del País Vasco, definía los estatutos como «*el conjunto de reglas establecidas mediante el acuerdo constituyente a que se refiere el artículo anterior, que disciplinan el régimen interno de la organización asociativa y del desenvolvimiento para la consecución de sus fines*» (art. 6). Después de la LODA, la Ley 4/2003, de 28 de febrero, de Asociaciones de Canarias (art. 6) y la Ley 14/2008, de 18 de noviembre, de Asociaciones de la Comunitat Valenciana (art. 13), ofrecen idéntica definición, entendiéndose que los estatutos «*constituyen el sistema de reglas por el que se rige la organización interna y funcionamiento de la asociación*». La vigente Ley 7/2007, de 22 de junio, de Euskadi, da un concepto similar al considerar los estatutos el «*conjunto de reglas que establecen el régimen interno de la asociación y su funcionamiento*» (art. 9).

Como decimos, para el registro de asociaciones no importan categorías ni conceptos sino únicamente el hecho de que los estatutos constituyen un documento necesario y de contenido ajustado a la ley, pues ambos extremos se le imponen así por la LODA a su encargado, que no podrá verificar la inscripción de la asociación si falta tal documento o si, presentado, su forma y contenido no son conformes al ordenamiento jurídico.

En cuanto a sus aspectos externos nos dice LÓPEZ-NIETO que cualquier estructura formal de los estatutos es válida, si bien enfatiza en que la redacción debe ser correcta y los distintos apartados coherentes entre sí, los cuales deberían adoptar la forma de artículos y agruparse en capítulos o títulos, según convenga, siendo éstos básicamente cuatro: disposiciones generales, contenido orgánico, contenido dogmático y régimen económico<sup>702</sup>. Los modelos de estatutos que el RNA pone a disposición de los ciudadanos para facilitar el cumplimiento de las formalidades ligadas al acto constitutivo, en efecto, también siguen el citado esquema que, bajo la ordenación en artículos y éstos en capítulos, comienza con las disposiciones generales (denominación, duración, fines, actividades y domicilio), continua con la asamblea general (facultades, convocatorias y adopción de acuerdos), la junta directiva (composición, facultades, convocatorias y adopción de acuerdos), los/as socios/as (clases, derechos y deberes) y termina con el régimen económico y de disolución y liquidación de la

---

<sup>699</sup> Cfr. REVERTE MARTÍNEZ, F.M., *La nueva Ley reguladora del Derecho de Asociación y su incidencia sobre las Asociaciones Juveniles*, Ayuntamiento de Murcia, 2004, pág. 32.

<sup>700</sup> Cfr. LÓPEZ MARTÍNEZ DE SEPTIEN, O., *Personas jurídicas, asociaciones y fundaciones. Parte Segunda. Asociaciones*, op. cit., pág. 1174.

<sup>701</sup> Cfr. ANGUITA VILLANUEVA, L.A., op. cit., pág. 106.

<sup>702</sup> Vid. LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F., *La ordenación legal de las asociaciones*, op. cit. págs. 469 y 470. En similares términos, el contenido obligatorio de los estatutos se puede agrupar en “datos básicos de identidad”, “sobre los asociados”, “organización y funcionamiento” y “administración y patrimonio”, vid. REVERTE MARTÍNEZ, *La nueva Ley reguladora del Derecho de Asociación y su incidencia sobre las Asociaciones Juveniles*, op. cit. pág., 33.

entidad. Que las asociaciones tomen como referencia este modelo facilita en gran medida la labor del Registro, pero nada las obliga a ello y su encargado se vería obligado a aceptar cualquier otro esquema. Tal admisión, en cualquier caso, queda sujeta a dos límites. El primero, que los estatutos, por su carácter normativo, estructuren su contenido en artículos bien diferenciados. El segundo, que se redacten en castellano. Tanto se si presentan redactados en una sucesión de párrafos sin estructura de tipo alguno como en cualquiera de las lenguas cooficiales o en lengua extranjera, el encargado del Registro los devolverá para su debida subsanación<sup>703</sup>.

Desde una perspectiva material los estatutos presentan un contenido necesario exigido por el art. 7.1 LODA y otro posible contenido facultativo según permite el art. 7.2 LODA. En ambos casos, tales contenidos deben ser conformes con el ordenamiento jurídico, como de forma reiterativa se desprende de los artículos 2.4 y 7.3 LODA<sup>704</sup>.

El contenido necesario, obligatorio o preceptivo de los Estatutos se desglosa en los siguientes extremos:

*«a) La denominación;*

*b) El domicilio, así como el ámbito territorial en que haya de realizar principalmente sus actividades;*

*c) La duración, cuando la asociación no se constituya por tiempo indefinido;*

*d) Los fines y actividades de la asociación, descritos de forma precisa;*

*e) Los requisitos y modalidades de admisión y baja, sanción y separación de los asociados y, en su caso, las clases de éstos. Podrán incluir también las consecuencias del impago de las cuotas por parte de los asociados;*

*f) Los derechos y obligaciones de los asociados y, en su caso, de cada una de sus distintas modalidades;*

*g) Los criterios que garanticen el funcionamiento democrático de la asociación;*

*h) Los órganos de gobierno y representación, su composición, reglas y procedimientos para la elección y sustitución de sus miembros, sus atribuciones, duración de los cargos, causas de su cese, la forma de deliberar, adoptar y ejecutar sus acuerdos y las personas o cargos con*

---

<sup>703</sup> La ordenación de los estatutos en artículos facilita su comprensión y cita, lo que resulta muy útil a socios y a terceros, y también a efectos de rectificación en vía administrativa y de impugnación ante los órganos jurisdiccionales, sobre todo cuando, y esto es lo normal, tales actuaciones se refieren a aspectos parciales de los mismos. Por su parte, el art. 15 LPAC establece que “la lengua de los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado será el castellano”, y añade que “no obstante lo anterior, los interesados que se dirijan a los órganos de la Administración General del Estado con sede en el territorio de una Comunidad Autónoma podrán utilizar también la lengua que sea cooficial en ella”. Como el RNA tiene su sede en la Comunidad de Madrid, que no dispone de lengua propia distinta del castellano, los interesados ni tan siquiera tienen dicha opción, debiendo presentar todos los documentos necesarios para la inscripción en castellano.

<sup>704</sup> El Tribunal Constitucional declaró inmediatamente antes de la LODA que la creación, organización y funcionamiento de las asociaciones se rige por disposiciones de los propios socios, de conformidad con el principio de autonomía de la voluntad, consustancial al derecho de asociación, pero que “el primer límite intrínseco de este derecho lo marca el principio de legalidad, en cuya virtud los Estatutos sociales, como ejercicio de la potestad de autonomía, han de acomodarse no sólo a la Constitución, sino también a las Leyes que respetando el contenido esencial de tal derecho lo desarrollen o lo regulen” (ATC 254/2001).

*facultad para certificarlos y requisitos para que los citados órganos queden válidamente constituidos, así como la cantidad de asociados necesaria para poder convocar sesiones de los órganos de gobierno o de proponer asuntos en el orden del día;*

*i) El régimen de administración, contabilidad y documentación, así como la fecha de cierre del ejercicio asociativo;*

*j) El patrimonio inicial y los recursos económicos de los que se podrá hacer uso;*

*k) Causas de disolución y destino del patrimonio en tal supuesto, que no podrá desvirtuar el carácter no lucrativo de la entidad».*

Por su parte, el contenido facultativo que permite la LODA puede ser de dos tipos, tanto el que la misma LODA refiere de forma dispersa en su articulado como aquel otro de libre configuración.

Por lo que se hace a lo primero, la LODA considera excluido del contenido mínimo del art. 7.1 una serie de cuestiones que, sin embargo, estima propias de los estatutos y a las que presta atención singular. Así, el art. 11.4 establece los requisitos indispensables para ser miembro del órgano de representación o junta directiva, sin perjuicio de que los estatutos puedan exigir cualquier otro complementario. Del juego combinado de los artículos 11.5 y 32.1.c) se desprende *a contrario* que los cargos de la junta directiva son gratuitos, a menos que los estatutos establezcan expresamente una retribución por su desempeño e incluso por la prestación de servicios a la asociación. El art. 18.2 señala que los miembros del órgano de representación se convierten en liquidadores en el momento de la disolución de la asociación, excepto que los estatutos lo dispongan de otro modo. También se recoge en el art. 20 la regla general de que la condición de asociado es intransmisible, salvo que los estatutos dispongan otra cosa. El art. 22 permite que los estatutos puedan ampliar los deberes que para los socios se prevén en dicho precepto, debiendo cumplir tales obligaciones adicionales en las mismas condiciones que los deberes legales. En los supuestos de separación voluntaria del socio, el art. 23.2 permite que los estatutos regulen la percepción de la participación patrimonial inicial u otras aportaciones económicas realizadas a la asociación, con excepción de las cuotas abonadas.

Fuera de lo anterior, que no ofrece problemas al encargado del registro de asociaciones, sí hay dos posibles aspectos estatutarios de especial consideración. Ya sabemos, en primer lugar, que los estatutos, entre otras cuestiones, están destinados a regular el funcionamiento asociativo, y también que las personas jurídico-públicas pueden ejercer el derecho de asociación, pero con la salvedad de que si lo hacen con personas físicas deberán mantener condiciones de igualdad *«al objeto de evitar una posición de dominio en el funcionamiento de la asociación»* (art. 2.6)<sup>705</sup>. Quiere esto decir que si una persona jurídico-pública constituye una asociación con dos o más particulares, el encargado del Registro velará

---

<sup>705</sup> “La referencia finalista a medidas de fomento y apoyo en el ejercicio del derecho de asociación por entidades públicas se justifica por entenderse que, para el cumplimiento de sus propios fines o de fines semejantes a los típicamente asociativos, las entidades públicas tienen mecanismos propios que hacen innecesario el ejercicio de este derecho, el cual podría además desvirtuar el régimen jurídico público de tales entidades y sus características presupuestarias. Por ello, se limita el ejercicio de tal derecho respecto de las mismas a una mera finalidad de fomento y apoyo que se refuerza al señalar expresamente que no puedan ejercer una posición de dominio en la asociación”, cfr. BENZO SÁINZ, F., op. cit., pág. 12.

porque los estatutos regulen un funcionamiento equilibrado, rechazando aquellos artículos que avalen una desigual participación de todos los socios en las decisiones de la asociación. En segundo término, es cuestión realmente controvertida la interpretación del art. 12 LODA, relativo al régimen interno de las asociaciones. El artículo comienza diciendo que «*si los Estatutos no lo disponen de otro modo, el régimen interno de las asociaciones será el siguiente...*», y tal redacción se ha entendido a veces por las asociaciones como que los estatutos pueden alterar completamente estas disposiciones, en concreto, el segundo inciso de su letra d), que dice, respecto de las facultades de la asamblea general, que «*requerirán mayoría cualificada de las personas presentes o representadas, que resultará cuando los votos afirmativos superen la mitad, los acuerdos relativos a la disolución de la entidad, modificación de los Estatutos, disposición o enajenación de bienes y remuneración de los miembros del órgano de representación*». A nuestro juicio, la expresión de naturaleza imperativa que comienza dicho apartado d) («*los acuerdos de la Asamblea general se adoptarán*») debe interpretarse en el sentido de que la asamblea general y no otro órgano estatutario es el competente para adoptar determinados acuerdos y que éstos se aprobarán por mayoría cualificada que no simple. No parece lógico que decisiones del calado de la enajenación de bienes o la misma disolución de la entidad no correspondan al supremo órgano que es la asamblea general, y que además no se adopten por una mayoría a partir de la absoluta. Es cierto que en este punto queda poco margen a los estatutos, que únicamente podrán modular el significado de la mayoría cualificada (absoluta, dos tercios, tres quintos, etc.), pero otro entendimiento, cual sería atribuir estas decisiones a otro órgano estatutario inferior y por mayoría simple, sería desvirtuar el carácter preeminente que a la asamblea general se atribuye por el art. 11.3 LODA, que es norma indisponible. De alguna forma, el art. 12, en especial su letra d), viene a integrarse en el contenido preceptivo del art. 7.1, y por ello, creemos, que el encargado del Registro estaría facultado para requerir la rectificación de los estatutos cuando tales extremos se sustraigan al conocimiento y decisión de la asamblea general<sup>706</sup>.

De manera inversa, del art. 7.1 sale y se transfiere al contenido facultativo un pretendido contenido obligatorio que, por los términos en que está redactado, no puede considerarse como tal. El apartado e) del citado art. 7.1 obliga a introducir en los estatutos los requisitos de admisión y separación de socios, añadiendo que «*podrán incluir también las consecuencias del impago de las cuotas por parte de los asociados*» y este «podrán» excede de lo que debe considerarse preceptivo, por lo que su falta no daría lugar a subsanación registral alguna.

---

<sup>706</sup> En nuestra opinión, una ley de mínimos como es la LODA no presenta excesos que atenten contra la regulación endoasociativa, ni tan siquiera el art. 12 titulado “Régimen interno”, siendo que esos mínimos, por el contrario, contribuyen a formar un cuerpo estatutario homogéneo y a potenciar la singularidad e identidad de las asociaciones frente a otro tipo de personas jurídicas. Más bien, si algo se puede reprochar a la LODA es su parquedad en muchos aspectos. Las leyes autonómicas de asociaciones, por el contrario y en buena lógica, prohíben sustraer a la competencia de la asamblea general determinados acuerdos (los del art. 12.d) LODA), bien atribuyéndoselos en exclusiva (Cataluña y País Vasco) o bien empleando la fórmula “sin perjuicio de aquellas otras que figuren en los estatutos” (Andalucía, Canarias y Comunidad Valenciana). No obstante, a propósito de la STC 133/2006, que analizaba la constitucionalidad de la LODA, se ha comentado que “la Sentencia sirve para delimitar el alcance de la normativa básica y así permitir un mayor margen al legislador autonómico, pero mantiene las dudas acerca de si no resultaría preferible una autorrestricción por parte tanto del legislador estatal como autonómico y ampliar así el margen de autodeterminación de los socios y de las propias asociaciones”, cfr. ELVIRA, A., *A vueltas con el derecho de asociación*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 83, 2008, pág. 306.

Además de lo expuesto, el que hemos llamado contenido de libre configuración, en la extensión que se considere, además de poder incluir un preámbulo que motive la existencia de la asociación, suele comprender la regulación de otros órganos complementarios a la asamblea general y la junta directiva, sin perjuicio de un extenso detalle de las facultades de ésta, así como otros artículos alusivos a la confección de las actas y la impugnación de los acuerdos, a la delegación del voto, a la implantación territorial a través de delegaciones, a aspectos propios del reglamento de régimen interior (normas de conducta, uso de instalaciones, etc.) e incluso a la misma definición de los conceptos empleados. En todo caso, además de ser lícito, la LODA recoge que cualquier contenido suplementario no podrá contradecir «*los principios configuradores de la asociación*» (art. 7.2). Esta enigmática expresión coloca al Registro en una difícil tesitura pues, en principio, su labor debe limitarse a comprobar que ese contenido extra no se opone al ordenamiento jurídico ni resulta incompatible con el contenido mínimo preceptivo. Que, además, se diga que tal contenido no puede oponerse a los principios que configuran la asociación obliga a su encargado a un ejercicio adicional debido a que tan imperativa disposición de la LODA también es parte del ordenamiento jurídico que han de respetar los estatutos. Poco o nada se ha dicho sobre qué debe entenderse por principios configuradores no del derecho de asociación<sup>707</sup> sino de la concreta asociación que se crea, y pudiera entenderse que tales principios están directamente relacionados con los principales elementos diferenciadores de la asociación (nombre, fines y actividad) de forma que ese eventual contenido agregado en ningún caso discrepe de los mismos, y que, por ejemplo, si estamos ante una asociación cultural tendente a la promoción de la música flamenca no se añada a los estatutos nada relativo a la defensa de los intereses profesionales de los funcionarios públicos o a la reinversión de los recursos económicos en el fomento del deporte. Este art. 7.2 LODA, en realidad, ofrece un fundamento para evitar que el uso desmesurado de la libertad autonormativa de las asociaciones pueda desfigurar el cuerpo principal de los estatutos constituido por el contenido preceptivo previsto en el art. 7.1, y un fundamento que el encargado del Registro, de observar discordancias notables, puede esgrimir en vía de subsanación para garantizar la total coherencia estatutaria.

Abandonamos ya el contenido facultativo para volver al contenido obligatorio de los estatutos pero dejando para más adelante el estudio de las letras a) y d) del art. 7.1 LODA. Nos centramos ahora en el resto de contenidos en la secuencia recogida en dicho precepto:

*«b) El domicilio, así como el ámbito territorial en que haya de realizar principalmente sus actividades»*

El domicilio ya ha sido tratado con anterioridad, si bien cabe recordar que las asociaciones que se constituyan con arreglo a la LODA y desarrollen sus actividades en España, deberán tener domicilio en España, en el de la sede de su órgano de representación o en la que realiza principalmente su actividad (art. 9)<sup>708</sup>. A veces los estatutos indican un domicilio que, notoriamente, corresponde a una entidad preexistente, como pueda ser una universidad o un centro municipal. Para estos casos el art. 18 RRNA dispone que «*cuando la asociación*

---

<sup>707</sup> El art. 2.5 LODA establece que serán nulas las disposiciones estatutarias que desconozcan cualquiera de los aspectos del derecho fundamental de asociación, pero no es esto lo que recoge el art. 7.2 *in fine*.

<sup>708</sup> El mismo criterio rige para las sociedades mercantiles, que habrán de señalar el domicilio en los estatutos, “en el lugar del territorio español en que se prevea establecer el centro de su efectiva administración y dirección o su principal establecimiento o explotación” (art. 120 y 182 RRM).

señale como domicilio social el de una institución o entidad pública o privada, el Registro requerirá a aquélla documento acreditativo de la conformidad con tal señalamiento por parte de dicha institución o entidad». Se trata de una autorización expresa que los promotores pueden aportar junto con la solicitud de inscripción o bien serle requerida con posterioridad si así no lo hicieran, constituyendo uno de los supuestos de documentación complementaria de los estatutos. El mismo artículo reglamentario establece que a efectos registrales el domicilio expresará «la calle y número o, en su defecto, el lugar de situación, y la localidad, el municipio, la provincia y el código postal», lo que equivale a decir que la constancia del domicilio en los estatutos debe seguir estas reglas si se pretende alcanzar la inscripción<sup>709</sup>.

Por lo que respecta al «ámbito territorial de actuación» se destaca que es la libre decisión de los promotores de indicar un ámbito territorial superior o inferior la que va a marcar el registro competente para la inscripción de la asociación<sup>710</sup>. Es decir, los registros generales de asociaciones están a su disposición y son los promotores quienes sin interferencias ni condicionantes de tipo alguno optan por acceder al nacional o a los autonómicos. Y decimos esto porque por más que pueda sorprender que una asociación nacida en un pequeño municipio con la intención de dedicarse a la atención de las personas con discapacidad de la localidad pueda tener alcance estatal, si los promotores indican en los estatutos «ámbito estatal», «ámbito nacional» o similar el encargado del RNA no podrá oponer ningún reparo a la tramitación de la solicitud de inscripción. Los artículos 25 y 26 LODA establecen los criterios de competencia entre el RNA y los Registros de Asociaciones de las Comunidades Autónomas pero, como decimos, no serán éstos sino en última instancia los redactores de los estatutos los que determinen el registro que ha de actuar a efectos de inscripción.

En torno al ámbito elegido existe una equivocada práctica registral sobre cuya corrección el RNA ha terminado por desistir. Hablamos de cuando los estatutos o bien fijan el ámbito principal de actuación en una sola Comunidad Autónoma, sin perjuicio de actuaciones puntuales en la Comunidad Autónoma limítrofe, o bien ese ámbito es internacional. En ambos casos, si la solicitud de inscripción se recibe en un registro autonómico de asociaciones, inmediatamente se deriva al RNA. Una remisión impropia porque lo que dice el art. 26 LODA es que los registros autonómicos son competentes respecto de las asociaciones que desarrollen «principalmente» sus funciones en el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma, y principalmente no es únicamente o exclusivamente, pues la Ley estima con acierto que la actividad asociativa, aun circunscrita a una Comunidad Autónoma, puede exigir esporádicas actuaciones fuera de ella, pero sin que ello invalide la regla de competencia. Si unos estatutos señalan que el principal ámbito territorial de actuación es Andalucía, sin perjuicio de también poder actuar de forma ocasional en Extremadura, el registro competente para la inscripción no

---

<sup>709</sup> Es normal que la asociación que se funda no cuente en un principio con un local diferenciado, ni con los recursos para adquirirlo o alquilarlo, por lo que, si tampoco concurre cesión institucional o privada, es uno de los promotores el que ofrece su propio domicilio particular como domicilio social. Cuando ninguno está dispuesto a ello, es habitual el señalamiento en los estatutos de un «apartado de correos», es decir, de un cajetín de recepción en una Oficina de Correos. El RNA entiende que el apartado de correos no sustituye al domicilio físico ni, por tanto, da cumplimiento al art. 9 LODA, pues tal apartado ni se puede considerar sede de la junta directiva ni lugar donde se desarrolla la actividad social.

<sup>710</sup> De forma correlativa el ámbito elegido por los interesados determina el ordenamiento aplicable, la LODA para las asociaciones de ámbito estatal y autonómico, y la LODA y la ley de asociaciones propia para las asociaciones autonómicas de Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana y País Vasco.

será el RNA sino el Registro de Asociaciones de Andalucía. El RNA, conforme a lo dispuesto en el art. 25.1.a) LODA, sólo será competente si la actuación se prevé, al menos, en dos Comunidades Autónomas con igual intensidad de intervención, es decir, si por ejemplo la asociación va a tener la misma implantación en Andalucía y en Extremadura. El segundo supuesto atiene a cuando los estatutos indican que la actuación de la entidad se proyecta hacia el extranjero o tiene alcance internacional, siendo que el envío de las actuaciones al RNA es aún más automático. Para el registro autonómico lo internacional absorbe a lo nacional y por este motivo, con base en el primer inciso del art. 25.1.a) LODA, se considera incompetente para la inscripción. Sin embargo, una asociación puede tener como único objetivo el de recaudar fondos en el ámbito territorial de una sola provincia para destinarlos a un proyecto humanitario de un país del tercer mundo, e incluso desplazar a dicho país a algún socio para la ejecución o seguimiento del proyecto, y no por eso perder la condición de asociación autonómica. Habría entonces que relacionar fines estatutarios y ámbito para precisar la competencia registral. Como decimos, el RNA viene aceptando el envío de expedientes en estos casos por parte de los registros autonómicos, y si la solicitud se presenta directamente en el RNA procede de forma inmediata a la tramitación del procedimiento de inscripción, porque la devolución, como ha demostrado la experiencia, sería una práctica inútil que, además, iría en perjuicio de las propias asociaciones, las cuales por cierto están siendo ajenas a estas disquisiciones.

*«c) La duración, cuando la asociación no se constituya por tiempo indefinido»*

En este punto nos remitimos a lo expuesto sobre el elemento temporal del concepto de asociación, recordando que las asociaciones, en general, se constituyen por tiempo indefinido, y siendo así no es necesario que tal circunstancia se haga constar en los estatutos. Sólo cuando nace por un tiempo determinado o para la realización de un concreto objetivo que alcanzado hace decaer la existencia de la asociación<sup>711</sup>, resulta preceptivo que se explicita en los estatutos. La duración indefinida, por tanto, es un contenido obligado pero implícito de los estatutos sobre el que nada compete al encargado del Registro.

Tampoco le corresponde actuación alguna de oficio cuando, una vez inscrita una asociación sujeta a condición, vence el plazo marcado o se cumple el fin social, con la consecuencia de seguir depositados los estatutos más allá de estas fechas límite hasta que la propia asociación decide acordar la disolución y solicitar su inscripción determinante de la baja en el Registro.

*«e) Los requisitos y modalidades de admisión y baja, sanción y separación de los asociados y, en su caso, las clases de éstos. Podrán incluir también las consecuencias del impago de las cuotas por parte de los asociados»*

Los socios son el principal activo de una asociación y es lógico que los estatutos regulen la admisión y expulsión de los mismos. Los promotores gozan de un amplio margen de libertad para normar estos procesos, tan amplio que incluso podrían rechazar el ingreso de nuevos socios. Esta posibilidad, que no contradice ningún principio del derecho de asociación

---

<sup>711</sup> Vid. art. 39 CC. Ninguna relación guardan las “asociaciones temporales”, verdaderas asociaciones, con las “iniciativas temporales” sobre cuestaciones, suscripciones públicas o actos benéficos destinados a la recaudación de fondos a que se refiere la disposición adicional cuarta de la LODA.



pues, por ejemplo, un grupo de personas, sobre la base de determinadas afinidades, pueden constituir una asociación con la condición de no admitir a ningún miembro más, presenta el problema de que la LODA establece como contenido preceptivo «*los requisitos y modalidades de admisión de los asociados*». Si una asociación de esta naturaleza se presentara a inscripción y el encargado del Registro entendiera que procede la aplicación estricta de la ley, se vería obligado a requerir la subsanación de los estatutos y, a su vez, los promotores a regular el procedimiento de admisión estableciendo un requisito de imposible cumplimiento. Los estatutos así, formalmente, serían correctos y conformes al art. 7.1 LODA, pero es probable que contuvieran un requisito absurdo o desproporcionado y no parece que un documento de carácter normativo deba incurrir en tal defecto. Y lo sería porque con toda probabilidad los promotores, al establecer ese requisito, se cuidarían de no incurrir en causa de discriminación impeditiva de la percepción de ayudas públicas<sup>712</sup>, viéndose compelidos a inventar un requisito exorbitante de difícil justificación, hasta el punto de que cualquier interesado en los fines de la asociación y que viera rechazada su solicitud de ingreso como nuevo socio podría impugnar el acuerdo asociativo de denegación ante la jurisdicción civil (art. 40.2 LODA). La situación que planteamos es tan evidente que incluso en los modelos de estatutos del RNA, en el capítulo «Socios/as», se omite cualquier referencia a un eventual procedimiento de admisión de socios, por lo que su regulación queda al arbitrio de los promotores, con la consecuencia de estar de nuevo, más bien, ante un contenido facultativo que no obligatorio. Como tampoco lo sería el procedimiento de expulsión, ya que sin impedimento alguno los promotores podrían renunciar a esta posibilidad, siempre salvado el derecho de separación voluntaria que a todo socio corresponde. El mismo apartado e) que comentamos permite que los estatutos incluyan o no las clases de socios al emplear la expresión «en su caso»<sup>713</sup>, y siendo de esta manera, junto con lo anteriormente expuesto, podemos concluir que buena parte de tal apartado no constituye en esencia contenido necesario. Sólo quedarían como contenido obligatorio las cuestiones relativas a la baja y al régimen sancionador, y el encargado del Registro no podría oponerles a estos estatutos objeción alguna.

Otra cosa es cómo se regulen estas materias, tanto las que hemos identificado como necesarias como aquellas potestativas.

En cuanto a lo primero (baja y sanciones) tanto se debe respetar la separación voluntaria del socio en cualquier momento (artículos 2.3 y 23. 1 LODA) como la expulsión y cualquier otra sanción presuponen el previo trámite de audiencia y una resolución motivada por el órgano estatutario competente para acodar la medida (art. 21.c) LODA)<sup>714</sup>. De manera

---

<sup>712</sup> Art. 4.5 LODA: “Los poderes públicos no facilitarán ningún tipo de ayuda a las asociaciones que en su proceso de admisión o en su funcionamiento discriminen por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

<sup>713</sup> Aunque no es obligatorio, es práctica habitual que los estatutos distingan clases de socios entre los “promotores o fundadores”, que son los que participan en el acto constitutivo, los socios “de número”, que son los que ingresan después de la constitución, y los socios “de honor”, que son aquellos que por su prestigio o por haber contribuido de forma relevante al desarrollo de la asociación merecen tal distinción previo acuerdo del órgano competente. La distinción, de hacerse, no es meramente nominativa toda vez que se suele ligar a la atribución de diferentes derechos, por lo que nos encontramos ante un contenido estatutario de especial significación.

<sup>714</sup> La STC 218/1988 reconoció un amplio margen de autoorganización a la “Asociación Círculo Mercantil” de La Línea de la Concepción con motivo de sucesivos acuerdos de baja de socios. El Tribunal Constitucional declaró que “la potestad de organización que comprende el derecho de asociación se extiende con toda evidencia a regular en los Estatutos las causas y procedimientos de la expulsión de socios. La asociación tiene como fundamento la libre voluntad de los socios de unirse y de permanecer unidos para cumplir los fines sociales y quienes ingresan en ella se entiende que conocen y aceptan en bloque las normas estatutarias a las que quedan sometidas” (FJ 1), e insistiendo en

alguna podrán admitirse a inscripción unos estatutos que obliguen a una permanencia indefinida en la asociación o que establezcan una sanción de plano, unilateral e inmotivada<sup>715</sup>.

Respecto de lo segundo, y centrándonos en la admisión, el encargado del Registro viene rechazando aquellos estatutos de asociaciones profesionales que pretenden la afiliación obligatoria de todas las personas tituladas que actúan en un determinado sector o bien se atribuyen la plena y única representación de las mismas. La LODA proclama que nadie puede ser obligado a constituir una asociación ni a integrarse en ella (art. 2.3) y, además, las asociaciones no tienen derecho de exclusividad, pudiendo concurrir multitud de ellas, con distintos o similares perfiles, en un mismo ámbito.

*«f) Los derechos y obligaciones de los asociados y, en su caso, de cada una de sus distintas modalidades»*

Este apartado se ha de poner en directa relación con los artículos 21 («Derechos de los asociados») y 22 LODA («Deberes de los asociados»), así como con otros preceptos conexos.

El art. 21 establece que todo asociado ostenta los siguientes derechos: a) a participar en las actividades de la asociación y en los órganos de gobierno y representación, a ejercer el derecho de voto, así como a asistir a la Asamblea General, de acuerdo con los Estatutos; b) a

---

esta aceptación se añade que “el derecho de los socios como miembros de la asociación consiste en el derecho a que se cumplan los estatutos, siempre que estos sean conformes a la Constitución y las leyes. Y, como se ha dicho, dejar la valoración de una conducta en un supuesto determinado (en este caso, la valoración de que se haya producido un perjuicio al buen nombre de la entidad) al juicio del órgano supremo de gobierno de la Asociación y con las garantías que establece el citado art. 19 de los Estatutos, ... entra en el contenido del derecho de asociación como elemento integrante de su derecho de autorregulación” (FJ 2). La sentencia, en definitiva, vino a minimizar el control judicial en estos supuestos y amparó a la asociación en su derecho a decidir sobre la permanencia o expulsión de los socios de acuerdo con los estatutos. Aunque la sentencia contó con un Voto Particular que propugnaba la extensión del control judicial en estos casos, pues dicho control no debería limitarse “a una revisión formal de la aplicación de los Estatutos o de la observancia de las leyes, sino a la decisión de los conflictos que se provoquen precisamente por aquella aplicación, ya que el aserto de que los integrantes de una asociación, al ingresar, deben saber a qué atenerse a la vista de los estatutos, que se entiende que aceptan, no implica de suyo que también hayan de aceptar la interpretación y aplicación que de esos Estatutos o reglas hagan los órganos directivos”, la doctrina se reiteró en las SSTC 96/1994, 56/1995 y 104/1999. Y se vio confirmada en la STC 42/2011, que analizaba la sanción de suspensión de actividad a un socio por parte de un club deportivo por haber hecho públicas sus críticas a la junta directiva a través de un periódico. El Tribunal mantuvo que el control judicial de estas decisiones debe limitarse a comprobar la competencia del órgano social actuante, la regularidad del procedimiento y si existió “base razonable” a la luz de las disposiciones legales y estatutarias aplicables, concluyendo que, conforme al juicio de proporcionalidad que le corresponde, “el carácter privado de la asociación, el cauce externo de la denuncia al margen de las previsiones estatutarias, el carácter privado del sujeto pasivo, la ausencia de interés general de la recriminación, su limitada entidad y trascendencia, y sus restringidas consecuencias, especialmente, en la difusión, no atribuyen –en este concreto caso- supremacía a la libertad de expresión (de quien libremente se incorporó a la asociación y aceptó sus estatutos) sobre las facultades asociativas constitucionalizadas en el art. 22 CE y en las que no es posible entrar sin quebrantarlas... En igual sentido ha de entenderse que, si hemos dicho que conforme a las normas estatutarias de una asociación cabe la expulsión del socio que las incumple, si ello está previsto, con mayor razón podrán imponerse sanciones de menor gravedad, si están igualmente previstas en las normas que rigen la vida asociativa autorregulada y libremente aceptada” (FJ 4). Desde la consideración prevalente del conjunto de los derechos fundamentales se ha respondido de forma negativa a la siguiente pregunta: “¿De esta jurisprudencia se desprende que sería posible que una persona fuera expulsada de la asociación si incurre en una causa de expulsión absurda, arbitraria e injustificada –siguiendo con el ejemplo anterior, porque el color de su piel se torne negro-, si ésta viene contemplada en los Estatutos y los mismos han sido aplicados por el órgano asociativo competente siguiendo el procedimiento debido?”, vid. GIMÉNEZ GLUCK, D., *Asociación, Discriminación y Constitución: Los límites entre la autonomía asociativa y el derecho de los socios –y aspirantes a serlo- a no ser discriminados*, Revista de Derecho Político-UNED, núm. 79, 2010, págs. 151 y 152. En cualquier caso, el Tribunal Constitucional ha declarado que, desde la debida ponderación, “la vida interna de las asociaciones no constituye un ámbito exento de todo control judicial” (STC 218/1988), y se puede citar cierta jurisprudencia en que sí se entró a valorar las decisiones asociativas (SSTS de 30 de octubre de 1989 y de 24 de marzo de 1992).

<sup>715</sup> El RNA ha tenido ocasión de inadmitir estatutos en los que se atribuía al Presidente el poder directo y arbitrario de expulsar a los socios, sin causa ni procedimiento.

ser informado acerca de la composición de los órganos de gobierno y representación de la asociación, de su estado de cuentas y del desarrollo de su actividad; c) a ser oído con carácter previo a la adopción de medidas disciplinarias contra él y a ser informado de los hechos que den lugar a tales medidas, debiendo ser motivado el acuerdo que, en su caso, imponga la sanción; y d) a impugnar los acuerdos de los órganos de la asociación que estime contrarios a la ley o a los Estatutos.

El apartado a) plantea la importante cuestión del derecho de voto, un derecho que es la consecuencia lógica de lo dispuesto en los artículos 2.5 y 11.3, de los que se deduce que la organización y funcionamiento de las asociaciones «deben ser democráticos» con pleno respeto al pluralismo, y que la asamblea general está formada por todos los socios y adoptará sus acuerdos conforme al «*principio mayoritario o de democracia interna*». Ahora bien, desde el momento en que los estatutos categorizan a los socios es frecuente también que se les atribuyan derechos de distinto alcance, siendo un ejemplo típico el mayor valor del voto emitido. La LODA, tan escasa en tantos aspectos, se limita a decir que los estatutos establecerán la forma de adoptar los acuerdos y que los socios tienen derecho de voto, por lo que poco ayuda al encargado del RNA cuando se enfrenta a unos estatutos que regulan un sistema de voto ponderado. El problema no está tanto en su admisión, que se puede entender comprendido dentro del principio de autoorganización, sino en sus límites ya que en no pocas ocasiones la desproporción del distinto valor de voto, sobre todo a favor de los socios promotores, puede anular de hecho el principio de participación del resto de asociados.

Mayor fortuna tienen los encargados de algunos registros autonómicos, cuyas leyes propias de asociaciones han previsto reglas al respecto. Es el caso de la Ley 4/2003, de 28 de febrero, de Asociaciones de Canarias, que tras proclamar que todo asociado dispone de un voto en la asamblea general, añade que «*los estatutos pueden establecer sistemas de voto ponderado con criterios objetivos y sin que puedan suponer la acumulación en un asociado de más del 25 por 100 de los votos de la asamblea general*» (art. 14). Lo mismo se establece en el art. 23 de la Ley 14/2008, de 18 de noviembre, de Asociaciones de la Comunidad Valenciana, matizando que asociado comprende tanto a persona física como jurídica. La Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi, permite que los estatutos, en general, puedan establecer sistemas de voto ponderado o cualificado (art. 26), mientras que la Ley 4/2006, de 23 de junio, de Asociaciones de Andalucía, contrae esta opción a las federaciones, confederaciones o uniones de asociaciones de acuerdo con criterios objetivos, y a aquellas asociaciones en que los miembros sean personas jurídicas, siempre con respeto al principio democrático y de representatividad (artículos 10 y 11). Incluso la Ley 4/2008, de 24 de abril, del Libro Tercero del Código Civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas, tras admitir el voto ponderado en las asociaciones de interés particular y en las que existan personas jurídicas, excluye esta posibilidad respecto de la adopción de acuerdos de carácter disciplinario (art. 322-7).

Como vemos, todo un conjunto de normas sobre el derecho de voto (tipo de asociaciones, de acuerdos, criterios y porcentajes) que facilitan la labor del registro de asociaciones, pero de las que carece el encargado del RNA que, por tanto, deberá valorar caso por caso que la distribución del voto realizada en los estatutos no invalide el principio democrático inherente al ejercicio del derecho de asociación (art. 2.5 LODA).

El resto de apartados del art. 21 merecen un mínimo comentario. El apartado b) conecta con el derecho de información reconocido a los socios en el art. 14.2, consistente en acceder a la documentación administrativa (relación de socios, inventario de bienes y libro de actas) y contable de la asociación, siempre con respeto a la normativa sobre protección de datos de carácter personal<sup>716</sup>. El apartado c), cuyo contenido ya se ha comentado al ocuparnos de la expulsión de los socios, viene a establecer los principios básicos del procedimiento disciplinario o sancionador que deben respetar los órganos competentes (audiencia y motivación)<sup>717</sup>. Y el apartado d) no es sino un resumen de los apartados 2 y 3 del art. 40, que reconocen a los socios el derecho a impugnar los acuerdos sociales que estimen contrarios al ordenamiento jurídico o a los estatutos.

Por su parte, el art. 22 LODA recoge que son deberes de los asociados: a) compartir las finalidades de la asociación y colaborar para la consecución de las mismas; b) pagar las cuotas, derramas y otras aportaciones que, con arreglo a los Estatutos, puedan corresponder a cada socio; c) cumplir el resto de obligaciones que resulten de las disposiciones estatutarias; y d) acatar y cumplir los acuerdos válidamente adoptados por los órganos de gobierno y representación de la asociación.

Este artículo viene a ser una concreción de los artículos 13 y 19 respecto de los socios promotores y de los futuros socios, respectivamente. El art. 13 indica que las asociaciones «deberán» realizar las actividades necesarias para el cumplimiento de sus fines, es decir, establece una verdadera obligación de actuación que difícilmente se podría desplegar si los promotores no formalizan determinados deberes y compromisos. Al mismo tiempo, plasma el art. 19, que al decir que «*la integración en una asociación constituida es libre y voluntaria, debiendo ajustarse a lo establecido en los Estatutos*» le viene a anunciar al socio de número que se integra en una asociación ya existente que con tal acto acepta los contenidos estatutarios, en particular, los deberes que ahí se establezcan. Unos deberes, como permite la letra c), sobre cuya extensión sobre los mínimos no presentan más límites que los del respeto

---

<sup>716</sup> En el ámbito societario este derecho de información se considera esencial, instrumental al derecho de voto e imperativo, por permitir al socio actuar de forma efectiva en el seguimiento de la marcha de la gestión social, controlar las decisiones de los órganos correspondientes y defender sus intereses, sin perjuicio de posibilitarle una emisión consciente y reflexionada del voto, vid. Resolución de 28 de enero de 2019, de la Dirección General de los Registros y del Notariado (FJ 2), en *BOE* núm. 46, de 22 de febrero de 2019. Los mismos deseos de conocimiento de la gestión social, de control de la junta directiva y de defensa de sus propios intereses, que se hacen efectivos a través del derecho de información, concurren en los miembros de las asociaciones.

<sup>717</sup> Obsérvese que la LODA elude el elemento de la tipicidad, por lo que para la expulsión bastaría con darle a conocer al socio los hechos cometidos, la posibilidad de alegar y emitir una resolución motivada. Alfaro, que se opone a la aplicación de las reglas del derecho administrativo sancionador en el ámbito asociativo, considera que las asociaciones pueden establecer las causas de expulsión que consideren pero que “a falta de regulación estatutaria, la asociación podrá excluir a los socios cuando concurren ‘justos motivos’, tal como se construye esta causa legal no escrita de exclusión y separación de socios para las sociedades. Consecuentemente, aun a falta de previsión estatutaria o legal, debe ser posible la expulsión de un socio de una asociación cuando concorra cualquier comportamiento o circunstancias personales en la persona del socio que imposibiliten o pongan en peligro la consecución del fin social común o de cualquier otra forma haga inexigible para la asociación y los demás miembros, que el socio permanezca en la misma”, cfr. ALFARO AGUILA-REAL, J., op. cit., págs. 164 y 165. Por el contrario, y en relación con la asociación que es un partido político, se ha defendido que la expulsión del afiliado debe estar sometida a unos límites mínimos, que pasan por el respeto de las garantías constitucionales de los artículos 24.2 y 25.1 CE, vid. NAVARRO MÉNDEZ, J.I., *¿Pueden los partidos políticos expulsar “libremente” a sus afiliados?*, Revista de Estudios Políticos, núm. 107, 2000. La legislación de las Comunidades Autónomas sobre asociaciones ha optado por la predeterminación estatutaria de los hechos como infracciones, lo que, a nuestro juicio, es un acierto. Para las asociaciones de ámbito estatal, en cambio, sus estatutos pueden obviar la tipificación de faltas sin que ello sea un obstáculo a su inscripción en el RNA.

al ordenamiento jurídico, en particular, a los principios del derecho de asociación y los configuradores de la asociación (artículos 2.5 y 7.2 LODA). Pero decir esta obviedad no ayuda en demasía al encargado del Registro, que ante la relación adicional de obligaciones que los promotores decidan incorporar a los estatutos deberá hacer un análisis, caso por caso, de su conformidad con la normativa vigente y con los estatutos mismos desde una visión sistemática.

*«g) Los criterios que garanticen el funcionamiento democrático de la asociación»*

No es fácil comprender qué quiso decir la LODA al redactar esta letra, o lo que es lo mismo, qué quiso la LODA que los promotores recogieran en los estatutos bajo tal imposición. Tan es así que no existe depositado en el RNA ningún estatuto que dedique el más mínimo capítulo, artículo o apartado a relacionar los «criterios» que garanticen el funcionamiento democrático de la asociación.

Pero antes de intentar una aproximación al significado de este art. 7.1.g) tenemos que aludir brevemente a una polémica cuestión, interesante desde el punto de vista constitucional pero estéril para el registro de asociaciones. A diferencia de lo que hace respecto de partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales, así como sobre colegios y organizaciones profesionales, la Constitución no exige en el art. 22 que las asociaciones deban tener una estructura y funcionamiento democráticos, pero sí lo hicieron la ley de asociaciones del País Vasco de 1987, la ley de asociaciones de Cataluña de 1997 y, finalmente, la LODA en 2002. La controversia parte, entonces, del hecho de que el legislador se ha excedido al exigir un requisito que la Constitución prevé para determinados tipos de asociaciones y de organizaciones pero no para las asociaciones de régimen común, contraviniendo, en principio, su libertad de organización y regulación. La polémica ha puesto de manifiesto, además y de nuevo, la desorientación que sigue rodeando a este derecho fundamental.

El art. 2.4 de la Ley 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones del País Vasco, estableció entre los principios generales de la norma que *«la organización y funcionamiento de las Asociaciones será democrático»* y mediante la STC 173/1998 dicho apartado se declaró nulo e inconstitucional por exceder de la competencia autonómica. El Tribunal Constitucional expuso que *«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»* (FJ 13). El Tribunal consideró que la ley vasca imponía un límite directamente relacionado con uno de los aspectos esenciales del «desarrollo» del derecho de asociación, cuya regulación debe encuadrarse en el ámbito de reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE, pero dejó planteada una opción organizativa de las asociaciones que terminaría siendo asumida por el art. 2.5 LODA<sup>718</sup>.

---

<sup>718</sup> Las dudas sobre el modelo adoptado se han planteado diciendo que “a pesar de la habilitación que esta Sentencia concedió al Legislador Orgánico para pronunciarse sobre la exigencia de organización y funcionamiento interno democrático en el ámbito del desarrollo del derecho fundamental, resulta muy discutible que, en ausencia de tal

Igual suerte corrió el art. 2.2 de la Ley 7/1997, de 18 de junio, de Asociaciones de Cataluña, conforme al cual «*la organización interna y funcionamiento de las asociaciones deben ser democráticos, con respeto al pluralismo*», que se declaró nulo por STC 135/2006 con base a los mismos argumentos expresados. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, al resolver la cuestión en 2006 y no poder obviar la vigencia del citado art. 2.5 LODA, no haría otra cosa que profundizar en las turbulencias del derecho de asociación. El Tribunal, en efecto, analizó el distinto tratamiento que la Constitución dispensa a determinados tipos asociativos y a las asociaciones en general, llegando a decir que «*del diferente trato que la Constitución otorga en este punto a determinadas formas de asociación respecto de las asociaciones en general surgidas del ejercicio del derecho, cabría cuestionarse la constitucionalidad de la hipotética imposición por el legislador [orgánico] de la exigencia de estructura y funcionamiento democráticos a todas las asociaciones que configure, tengan o no relevancia pública, con la correspondiente limitación de su libertad de autoorganización. En respuesta a este planteamiento, hay que decir que no es esa imposición general la que parece desprenderse del art. 2.5 LODA, y ello, de un lado, porque el mismo, como es obvio, ha de interpretarse constitucionalmente, y, de otro, porque dicho artículo no extiende la aludida exigencia a cualquier tipo de asociaciones, pues el art. 1.3 y 4 de la propia LODA excluye de su ámbito de aplicación a numerosas figuras asociativas*», añadiendo que «*sólo el legislador orgánico puede excepcionar (con justificación constitucional suficiente y proporcionada), para asociaciones concretas, la libertad de autoorganización que, sin duda (STC 173/1998), se deriva del art. 22 CE*», por lo que «*el art. 2.5 LODA hay que considerarlo como una excepción y no como una regla general*» (FJ 5).

El razonamiento no deja de sorprender porque el art. 2 LODA, titulado «Contenido y principios», lo que hace es declarar el principio democrático para las asociaciones de su ámbito de aplicación, que no son otras que las «*asociaciones que no tengan fin de lucro y que no estén sometidas a un régimen asociativo específico*» (art. 1.2), es decir, para las asociaciones de régimen común o para las asociaciones en general, a menos que se entendiera que el Tribunal Constitucional ha avalado la constitucionalidad del art. 2.5 LODA por representar una excepción a la libertad de organización para asociaciones concretas y que éstas son las asociaciones comunes, lo que carecería de toda lógica.

Para ELVIRA la argumentación es, al menos, «curiosa», llamando la atención sobre que el art. 1.3 remite a la legislación específica para determinados tipos asociativos, precisamente a los que la Constitución, en general, exige un régimen democrático, y sobre que el art. 1.4 excluye a ciertas entidades que tradicionalmente han quedado fuera de la regulación de asociaciones (comunidades de bienes o de propietarios, sociedades, cooperativas, mutualidades, etc.), de tal forma que, en realidad, «*es a las asociaciones de régimen general a*

---

previsión en la Constitución, el Legislador Orgánico pueda suprimir una de las facetas en las que se concreta el contenido esencial del derecho de asociación eligiendo una (la democrática) de entre todas las formas de organización posibles y generalizadamente para todos los tipos de asociaciones susceptibles de ampararse en el ámbito del derecho fundamental, por más que del modelo democrático quepan diversas concreciones», cfr. PÉREZ ESCALONA, S., *El Derecho de Asociación y las Asociaciones en el Sistema Constitucional Español*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007, pág. 72. Con anterioridad se había opinado que “si la CE se ha limitado a exigir el carácter democrático de la organización y funcionamiento a determinadas modalidades asociativas, y si esa exigencia no es sino una limitación del derecho de asociación que, como tal, debe ser interpretada restrictivamente, fácilmente se comprende que la previsión de la LODA que ahora se comenta suscite esa duda de inconstitucionalidad”, cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Derecho de asociación*, op. cit. pág. 130.

las que se les impone la democracia interna, en otras palabras, a aquellas exceptuadas por el constituyente», y por ello «la Sentencia parece estar declarando implícitamente la inconstitucionalidad del art. 2.5 LODA»<sup>719</sup>. En la misma línea se ha de entender el comentario de MARTÍN HUERTAS al decir que «a dicha exclusión [la derivada del art. 1.3 y 4 LODA] corresponde, como contrapartida, la inclusión de numerosas formas de asociación de índole estrictamente privada, para las que difícilmente se consigue ver cómo justificar la exigencia de democracia interna en aplicación del art. 22 CE»<sup>720</sup>. Para BELUCHE RINCON «tras la declaración de inconstitucionalidad del art. 2.2 de la Ley 7/1997, por evidente invasión competencial, y después de valorar, correctamente, a nuestro parecer, como inexigible la señalada exigencia de organización y funcionamiento democrático en todo tipo de asociaciones, bien habría podido el TC haber dado por zanjada la cuestión... Sin embargo, a renglón seguido, centra todo su esfuerzo... en buscar acomodo constitucional a este precepto orgánico [art. 2.5 LODA]... De esta manera, el TC se embarca, innecesariamente, a nuestro parecer, puesto que no es objeto del recurso que está resolviendo, en la defensa de la constitucionalidad de un precepto de la LODA que, en nuestra opinión, en más que dudosa»<sup>721</sup>. De igual forma, POLO SABAU, acerca de ese «cabría cuestionarse», afirma que «a menos que se trate de una suerte de pregunta retórica, no se termina de entender la razón por la que el Tribunal se pronuncia en estos términos, acaso un tanto dubitativos, ya que, aceptada la premisa de que la plena autonomía organizativa y funcional forma parte del contenido de la garantía común asociativa, no parece que quepa entonces otra opción que la de proclamar directamente y sin ambages que una tal extensión del mandato de democracia interna sería en efecto inconstitucional y decretar así la invalidez del artículo 2.5 de la LODA», añadiendo su extrañeza sobre la descartada «imposición general» toda vez que «muy al contrario, lo cierto es que es ésa exactamente la imposición general que se desprende de lo dispuesto en esa norma... Y más extraño aún, si cabe, resulta el hecho de que el Tribunal recurra a la más que dudosa delimitación del ámbito de aplicación de la ley para apoyar la idea de que, realmente, el artículo 2.5 no impone generalizadamente la exigencia de democracia interna»<sup>722</sup>.

Frente a estas posiciones se ha defendido que desde la perspectiva del carácter dual de los derechos fundamentales, como derechos subjetivos y elementos estructurales del Estado, el derecho de asociación debe ser congruente con la definición constitucional del Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE) y con el deber de los poderes públicos de facilitar la participación de todos en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2 CE), en gran medida canalizada a través de las asociaciones. La LODA en su exposición de motivos habla de fortalecer las estructuras democráticas de la sociedad y de promover la participación en todos los ámbitos sociales en tanto que «filosofía que impregna toda la norma» (párrafos

---

<sup>719</sup> Vid. ELVIRA, A., op. cit., pág. 319.

<sup>720</sup> Cfr. MARTÍN HUERTAS, A., *El contenido esencial del Derecho de asociación*, op. cit., pág. 364. Ya antes, sobre la posible aplicación general del esquema democrático, se dijo que «la exigencia de una organización democrática no debe imponerse, indiscriminadamente, a cualquier asociación» ya que «las reglas y valores democráticos... constituyen un principio estructural del Estado-aparato que no tiene por qué extenderse como regla inderogable a todas las actividades y organizaciones sociales», vid. BILBAO UBILLOS, J.M., *Libertad de asociación y derechos de los socios*, Universidad de Valladolid, 1997, págs. 13 y 14. También que «imponer el funcionamiento democrático a asociaciones privadas atentaría contra la libertad de asociación y sería inconstitucional», cfr. ALFARO ÁGUILA-REAL, J., op. cit. pág. 168.

<sup>721</sup> Cfr. BELUCHE RINCON, I., *Derecho de asociación y organización democrática*, La Ley Digital, 2006, pág. 6.

<sup>722</sup> Vid. POLO SABAU, J.R., *Notas sobre el estatuto de las confesiones religiosas en la Ley Orgánica del Derecho de Asociación*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 97, 2013, págs. 215 y 215.

sexto y séptimo del apartado l). También conviene recordar que la STC 133/2006, sobre la constitucionalidad de la propia LODA, tuvo oportunidad de analizar el art. 7.1.h), que sabemos se refiere al funcionamiento de los órganos de gobierno y representación y, en relación con ello, impone precisas determinaciones sobre sus atribuciones, la validez de constitución de los mismos, la adopción de acuerdos o la duración de los cargos, que están estrechamente ligadas al modelo democrático, y el Tribunal declaró su plena constitucionalidad<sup>723</sup>.

Vemos, pues, que la presunta inconstitucionalidad del art. 2.5 LODA no está demostrada ni tampoco declarada por el Tribunal Constitucional, por lo que el debate doctrinal carece del más mínimo efecto práctico ante la evidencia de la plena vigencia del precepto legal.

En efecto, la LODA impone a los promotores que añadan a los estatutos, como contenido obligatorio, los necesarios criterios de democracia interna, y esto exige del encargado del registro de asociaciones obviar tal polémica y, una vez más, realizar la pertinente valoración al momento de decidir sobre la admisión de los estatutos, tanto si recogen esos criterios como si los omiten. Más bien la cuestión gira sobre esta segunda posibilidad y sobre si los estatutos, en tales condiciones, serían aptos para la inscripción. A nuestro juicio, no sería necesario un contenido diferenciado acerca de los «criterios democráticos» si los estatutos ya recogen aquellos aspectos obligatorios de los que inevitablemente se deduce un funcionamiento democrático y participativo, y, en esencia, prevén como órgano supremo una asamblea general, integrada por todos los socios, con derecho de voto y que adopta sus acuerdos conforme al principio mayoritario, así como se dispone la temporalidad de los cargos y se reconoce, en los más amplios términos, el derecho de participación de todos los socios en la vida asociativa, incluido el control de los órganos de gobierno y representación<sup>724</sup>, todo ello con pleno respeto al pluralismo<sup>725</sup>. De esta forma, la letra g) del art. 7.1 LODA carece de sustantividad propia y se ha de integrar con el resto de los contenidos estatutarios que sustentan el principio democrático para entenderlo cumplido<sup>726</sup>.

---

<sup>723</sup> El recurso de inconstitucionalidad contra la LODA fue presentado por el Parlamento de Cataluña y en este punto se reprochó el excesivo detallismo del art. 7.1.h) pues venía a plasmar un diseño completo y acabado de la organización interna de las asociaciones. El Tribunal Constitucional confirmó la constitucionalidad de este apartado h) diciendo que sus contenidos “aseguran un adecuado conocimiento de las reglas que permiten la participación de los asociados en la gestión y control de los órganos de gobierno y representación, al tiempo que sirven a la seguridad del tráfico jurídico de las asociaciones” (FJ 5). Especial interés presentan las alegaciones que realizó el Letrado de las Cortes Generales, en representación del Senado, defendiendo la constitucionalidad del art. 7.1.h) LODA: “las condiciones previstas en el art. 7.1.h)... enlazan directamente con la previsión de que la organización interna y el funcionamiento de las asociaciones deban ser democráticos, con pleno respeto al pluralismo (art. 2.5 LODA). A ello se añade el hecho de que el contenido de esta letra fue incorporado mediante enmienda aprobada en fase de debate de la Comisión Constitucional del Senado, al aprobarse la enmienda núm. 26 del Grupo Entesa Catalana de Progrés, justificada en la necesidad de “regular bien los estatutos e impedir decisiones arbitrarias” (AH 5).

<sup>724</sup> Estarían así presentes las dos manifestaciones del concepto democrático, es decir, la distribución del poder (concepto formal) y el reconocimiento de los derechos de los socios (concepto material), vid. ANZURES GURRÍA, J.J., op. cit. pág. 214. La STC 56/1995, al hablar de “democracia interna”, pone el acento en los derechos de los socios. Tras reiterar que un partido político no es más que una asociación, declara que aquella expresión “no sólo encierra una carga impuesta a los partidos, sino que al mismo tiempo se traduce en un derecho o conjunto de derechos subjetivos y de facultades atribuidos a los afiliados respecto o frente al propio partido, tendentes a asegurar su participación en la toma de las decisiones y en el control del funcionamiento interno de los mismos” (FJ 3).

<sup>725</sup> Al comentar la Ley 7/1997, de 18 de junio, de Asociaciones de Cataluña, se ha interpretado que el respeto al pluralismo “parece promocionar a las minorías, proscribiendo los sistemas de voto que impidan la expresión de aquéllas”, vid. SALAS MURILLO, S. de, *Consideraciones en torno a las disposiciones generales de la nueva Ley catalana de asociaciones*, Derecho Privado y Constitución, núm. 11, 1997, pág. 470.

<sup>726</sup> Que el art. 7.1.g) LODA, por sí mismo, pueda tener un contenido inconcreto o que incluso se lo pueda considerar vacío de contenido, no significa que, dada la identidad entre conceptos, pueda llegar a calificarse de “programático”



Un cumplimiento implícito que, como hemos apuntado, es la práctica habitual y no impide que los estatutos accedan a la inscripción registral, ni tan siquiera cuando regulan un sistema de voto ponderado e incluso privan a determinada clase de socios, los socios de honor<sup>727</sup>, del derecho de voto. En todo caso, la privación del voto debe realizarse por categorías de socios y nunca para personas concretas, y además tal clasificación hacerse sobre criterios objetivos que en ningún caso alcance a las causas de discriminación del art. 14 CE<sup>728</sup>. Unos estatutos que no respetaran estos límites deberían ser denegados por el registro de asociaciones.

También serían aptos aquellos estatutos que contemplaran fórmulas alternativas no invalidantes de forma absoluta del modelo democrático. Para BARREIRO CARBALLAL «son diversas las posibilidades de organización interna que cabría calificar de democráticas sin necesidad de imponer un modelo asambleario permanente: cabe la delegación, el funcionamiento en comisiones, el establecimiento de ciertos requisitos para que el socio tenga derecho de sufragio activo o pasivo (por ejemplo, una antigüedad razonable en la asociación, o estar al día en el pago de sus cuotas), etc. La restricción legal será legítima si no se aplica con tal celo que coarte los numerosos modelos organizativos que, siendo compatibles con la democracia, establezcan mecanismos que faciliten una gestión correcta y la necesaria agilidad a la hora de responder a las necesidades sociales que la entidad está llamada a paliar... Dado que la norma objeto de estudio, la Ley orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, se limita a sancionar un principio que admite un amplio margen de discrecionalidad, cabe entender que la aplicación del precepto que establece la democracia forzada en las asociaciones puede aplicarse sin cercenar la potestad auto-organizativa de las entidades no lucrativas»<sup>729</sup>. En efecto, el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de avalar uno de

---

por influjo del art. 2.5. Beluche Rincón, al examinar la STC 135/2006, propone cierta interpretación del principio democrático que, partiendo de la remisión de la ley a los estatutos en algunos aspectos y de su omisión en otros, consiste en que nos encontramos ante una “mera exigencia formal” que no encuentra desarrollo en la ley, y es que la perseguida finalidad del Tribunal Constitucional de salvar su constitucionalidad “se consigue, menos artificiosamente, otorgando al art. 2.5 LODA un carácter programático, en el sentido de mero indicador de un objetivo deseado”, vid. BELUCHE RINCÓN, *Derecho de asociación y organización democrática*, op. cit. pág. 8. El principio democrático, por el contrario, no es un anhelo sino que se plasma en numerosas concreciones legales sobre la configuración de los órganos sociales y los derechos de los socios, que regulados con cierto detalle representan una parte significativa y necesaria de las disposiciones estatutarias. Lo que desde un principio preocupa a los promotores no es tanto diseñar un modelo alternativo como redactar unos estatutos sin tacha democrática y que éstos puedan pasar el filtro del registro de asociaciones, que es el instrumento primario que permite la viabilidad real y efectiva de las asociaciones. Por eso, los artículos 2.5 y 7.1.g) LODA no tienen nada de programáticos, expositivos o simbólicos, y si se llega a tal conclusión es, a nuestro juicio, por la extendida costumbre de comentar los aspectos sustantivos del derecho de asociación con total desconexión de la institución registral. Poco simbólicos, además, pueden ser unos estatutos que, obligados a ello y superado un deficiente control del Registro, regularan insuficientemente el régimen democrático de la organización y funcionamiento de la asociación, pues en todo momento se podrían impugnar ante la jurisdicción ordinaria por violación de los artículos 2.5, 7.1.e), f), g) y h) y concordantes de la LODA, solicitando su nulidad de pleno derecho.

<sup>727</sup> El Tribunal Supremo, ante la demanda de nulidad de los artículos estatutarios de una asociación que clasificaba a los socios y les atribuía distintos derechos de voto, se pronunció a favor de desestimar el motivo “porque la ordenación de afiliados en protectores, de honor y de número, y la determinación de que los dos primeros tienen derecho a voz pero no a voto, constituye una cuestión interna de una entidad con fines culturales y festivos, contraria a los métodos democráticos hoy en uso, en verdad anacrónica y, por ende, desligada de la actual realidad social, sin embargo ha de ser modificada mediante el oportuno cambio estatutario a iniciativa de los socios” (STS de 7 de junio de 1997, Sala 1ª). Después de la LODA los principios de autoorganización y democrático se conjugan para impedir la privación del derecho voto a los socios promotores y de número, pero también para permitirla respecto de los socios de honor, entre otras cosas porque los estatutos los someten a un régimen especial que, por ejemplo, les exime del pago de las cuotas.

<sup>728</sup> Vid. MARTÍN HUERTAS, A., *El contenido esencial del derecho de asociación*, op. cit., pág. 373.

<sup>729</sup> Cfr. BARREIRO CARBALLAL, L., *Democracia interna y derecho de asociación*, Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, núm. 12, 2008, págs. 63 y 64.

estos supuestos al confirmar la legalidad de un artículo estatutario del que resultaba que los socios no podían formar parte personalmente de la asamblea general sino que debían hacerlo a través de representantes, con la consecuencia de la privación de los derechos de voz y voto, y sin que los representantes estuvieran obligados a consultar a los representados el sentido de su voto. Tratando de armonizar el derecho de los socios a la participación y el derecho de la asociación a la autoorganización, se justificó que *«el derecho de participación de los asociados no impone necesariamente un determinado modelo de organización y funcionamiento de las asociaciones, que según los recurrentes sería el de una democracia asamblearia en la que todos los asociados tienen derecho a asistir por sí mismos a la asamblea general, intervenir en ella y votar. La libertad de organización de las asociaciones permite que los modelos de organización y funcionamiento sean diversos y que la asociación pueda decidir en sus estatutos qué modelo prefiere, con el único límite de no impedir completamente la posibilidad de participación de los asociados... la LODA permite que los estatutos de la asociación, en los que se materializa la libertad de organización que forma parte del contenido esencial del derecho fundamental de asociación, establezcan diversas formas de ejercicio del derecho de los asociados a asistir, intervenir y votar en la asamblea general, y posibilita la previsión estatutaria de que el ejercicio de tales derechos se realice necesariamente por medio de representantes o compromisarios... Por estas razones, el art. 102 de los estatutos de la Asociación... no vulnera las exigencias que la LODA establece respecto del derecho de participación de los asociados y de asistencia de los mismos a la asamblea general, puesto que respeta el equilibrio entre ese derecho de participación del asociado y la libertad de organización de la asociación, al configurar la asamblea general como un órgano representativo, en el que los asociados intervienen mediante los representantes que ellos mismos eligen»* (STS 905/2019, FJ 5). Es razonable que en las asociaciones de un gran número de socios se renuncie a la democracia directa y a la regla de, al menos, «un socio un voto», pero siempre será contingente determinar si el modelo representativo elegido «no impide completamente la participación de los asociados» y, a su vez, la inscripción.

*«h) Los órganos de gobierno y representación, su composición, reglas y procedimientos para la elección y sustitución de sus miembros, sus atribuciones, duración de los cargos, causas de su cese, la forma de deliberar, adoptar y ejecutar sus acuerdos y las personas o cargos con facultad para certificarlos y requisitos para que los citados órganos queden válidamente constituidos, así como la cantidad de asociados necesaria para poder convocar sesiones de los órganos de gobierno o de proponer asuntos en el orden del día»*

Salvada la necesaria existencia de una asamblea general, como órgano de gobierno, formada por todos los socios, y de una junta directiva, como órgano de representación<sup>730</sup>, de la que sólo podrán formar parte los socios, mayores de edad, en pleno uso de los derechos civiles y que no estén incurso en motivos de incompatibilidad (art. 11. 3 y 4 LODA), las asociaciones pueden regular con cierto margen de libertad los contenidos de esta letra h) o bien trasladar el «régimen interno» que la misma Ley ha previsto con carácter supletorio (art. 12 LODA). Y

---

<sup>730</sup> Directamente inferido del art. 28.e) LODA, que impone la inscripción de la identidad de los titulares del órgano de representación, y del art. 19 RRNA, que concreta tal inscripción en las figuras del presidente o representante legal y del secretario o persona con facultad para certificar acuerdos sociales, el RNA viene exigiendo que en la composición de la junta directiva aparezcan siempre presidente o secretario, sin perjuicio de otros cargos (vicepresidente, tesorero o vocales).

decimos trasladar porque una cosa es acogerse a este régimen y así redactarse en los estatutos y otra distinta que éstos hagan una remisión genérica a tal art. 12, lo que sería rechazado por el Registro.

Bajo este apartado el encargado del Registro velará especialmente por las atribuciones de la asamblea general. Además de lo ya expuesto sobre la interpretación del art. 12.d), entre las atribuciones de la asamblea también deben aparecer la aprobación anual de las cuentas, de las modificaciones estatutarias y de la disolución de la entidad ex artículos 14.3, 16.1 y 17.1 LODA, respectivamente.

De la misma forma debe cuidar que la existencia de órganos diferentes a la asamblea general y a la junta directiva no anule las competencias de estos órganos preceptivos. No es extraño encontrar en los estatutos órganos menores con funciones obstativas, de emisión de informes vinculantes o poderes de veto, que en la práctica hacen ilusorio el carácter soberano de la asamblea general. La vigilancia del Registro en estos supuestos, como decimos, es muy necesaria para preservar el principio democrático. PÉREZ ESCALONA trae a colación una interesante sentencia que avala la denegación de inscripción de una asociación por parte del Registro, fundamentada en la violación del principio de democracia interna resultante de la estructura orgánica prevista en los estatutos. En concreto, señala la autora que *«la STSJ de Andalucía, de 18 de abril de 2002, desestima el recurso de apelación interpuesto por una asociación cordobesa afirmando que el principio de democracia interna previsto en el art. 2.5º LOA “no puede desconocerse, como sucede en este supuesto, mediante la creación de un órgano constituido por los socios fundadores de la asociación que emite dictámenes vinculantes y que puede configurar el orden del día de la Asamblea General e incluso vetar aquellas decisiones de la Junta Directiva que conculquen el espíritu, filosofía y fines de la asociación. El acuerdo de la Asamblea que, por unanimidad, adoptó la decisión de incorporar a los estatutos esos dos preceptos era nulo de pleno Derecho al conculcar los principios democráticos de funcionamiento interno de la asociación, por lo que la denegación de la inscripción de la modificación de estatutos era conforme a Derecho” (FJ 5)..., la doctrina sentada en esta Sentencia atribuye desacertadamente al Registro la facultad de efectuar un control material del requisito de democracia interna. Esta atribución, a nuestro juicio, contradice abiertamente la pacífica consideración de que la negativa de inscripción únicamente puede fundamentarse en razones formales, en la medida en que la inscripción constituye una prestación debida por la Administración (art. 22.3 CE)»*<sup>731</sup>. En nuestra opinión, por el contrario, no puede decirse que de la consideración conjunta de los artículos 24 y 30.1, tercer párrafo, de la LODA resulte la atribución de un mero control formal por parte del registro de asociaciones, sino un control de todos los requisitos, de cualquier naturaleza, que deban observar los estatutos, también el que se refiere al funcionamiento democrático, quedando habilitado su encargado para oponerse a toda cláusula que contradiga tan básico principio. De hecho, en el supuesto que se acaba de plantear es lo cierto que el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía vino a confirmar tanto la concreta actuación administrativa registral (denegación de inscripción por razones de fondo) como que el encargado del registro de asociaciones, tal y como venimos reiterando, no es un simple autómatas o sellador de documentos sino un funcionario público con facultades de calificación.

---

<sup>731</sup> Cfr. PÉREZ ESCALONA, S., *El Derecho de Asociación y las Asociaciones en el Sistema Constitucional Español* op. cit., págs. 86 y 87.

Concorre otro extremo que también ha sido discutido por promotores y registros de asociaciones. Se trata del requisito «duración de los cargos». Normalmente, los estatutos presentados a inscripción establecen un periodo de cuatro o cinco años para el ejercicio del mandato representativo, admitiéndose sin objeciones en estos términos. Pero no siempre es así. El hecho de que el art. 12 diga «*si los estatutos no lo disponen de otro modo*» y de que un cargo vitalicio también comprenda una duración, indefinida, pero duración al fin, han hecho que algunas asociaciones defiendan la existencia de un presidente nombrado de por vida desde el mismo momento de la asamblea constitutiva. Otra posible interpretación de la expresión «duración de los cargos» es que por virtud del principio democrático que rige la organización y funcionamiento de las asociaciones los estatutos deban prever una duración determinada y la necesaria renovación de los cargos.

La Ley 7/1997, de 18 de junio, de Asociaciones de Cataluña, se ocupó de esta materia obligando a las asociaciones a incluir en los estatutos la duración de los cargos, la cual «*no puede exceder de los cinco años, sin perjuicio de su posible reelección si no lo excluyen los estatutos*» (art. 5.i). Este contenido estatutario se declaró constitucional y compatible con el art. 7.1.h) LODA, inclinándose el Tribunal Constitucional por considerar que la «duración de los cargos» es una expresión que alude a un lapso temporal y nunca a una duración indefinida<sup>732</sup>.

El RNA actúa con este criterio pero entendiendo que el Registro mismo podría ser un freno a la iniciativa asociativa si ante la constitución de una asociación que está inevitablemente ligada a un líder y éste es nombrado como presidente vitalicio se deniega la inscripción por falta de expresa indicación de la duración del mandato. Existen asociaciones de corte filosófico, ideológico o religioso que surgen en torno a la figura de una persona carismática y decaería su sentido si ésta se expusiera a un proceso electoral<sup>733</sup>. Se podrá decir

---

<sup>732</sup> El Tribunal Constitucional, en relación con el art. 5.i) de la Ley de Asociaciones de Cataluña de 1997 y el art. 7.1.h) LODA, y sobre la limitación temporal de los cargos que figuraba en el primer precepto pero no aparece en el segundo, manifestó lo siguiente: “ambos preceptos legales coinciden en remitir a los estatutos la precisión de los términos temporales de ejercicio de los cargos asociativos, si bien la norma autonómica acota la duración máxima de los mandatos. Esta acotación no cabe entenderla como opuesta a la prescripción de la Ley Orgánica del derecho de asociación en la medida en que, si bien impide que los estatutos prevean una duración mayor de los mandatos, no dificulta, como se ha dicho, que estos estatutos posibiliten el alargamiento del tiempo de ocupación del cargo por medio de posteriores reelecciones. Lo único que hace imposible, en realidad, es la indeterminación de la duración de cada mandato, es decir, la fijación estatutaria de que los mandatos puedan ser de duración indefinida, imposibilidad que refuerza la intervención de los asociados en un extremo de tanta trascendencia en la vida de las asociaciones como es la designación de los miembros de sus órganos de gobierno. La precisión, pues, de la Ley de Cataluña, no cabe entender que vulnera la condición básica prevista en el art. 7.1.h) LODA al amparo del art. 149.1.1 CE” (STC 135/2006, FJ 8).

<sup>733</sup> Starck comenta un interesante caso de denegación de inscripción de una asociación religiosa en Alemania. Según el Derecho alemán, una asociación adquiere la capacidad jurídica mediante la inscripción en el registro de asociaciones del juzgado correspondiente, previo cumplimiento de determinados requisitos previstos en el art. 21 y ss. del Código Civil y cuando sus estatutos son compatibles con el principio de independencia y autoadministración de la asociación (autonomía asociativa). Uno de los consejos locales de la comunidad religiosa de Bahá'í, regida por el Consejo Nacional de Ministros, vio rechazada su solicitud en el juzgado competente. La decisión denegatoria “se fundamentaba especialmente en que los estatutos contenían reglas mediante las cuales se atribuía al Consejo Nacional de Ministros el derecho a decidir sobre la expulsión de miembros, disolución de la asociación y otros intereses de la asociación. Un influjo externo de carácter tan amplio sobre la organización de una asociación es impropio e incompatible con el principio de la autonomía asociativa. Contra la decisión judicial denegatoria... fue interpuesto recurso de amparo constitucional con el argumento, entre otros, de que la estructura institucional de la comunidad... se fundamenta en un acto fundacional divino y por ello no puede modificarse”. El Tribunal Constitucional alemán consideró que la concepción que la confesión religiosa tiene de sí misma y la organización jerárquica interna ligada a la propia fe no podían ser valoradas negativamente sin más como un abandono de la autonomía asociativa, por lo que sentenció que la negativa a la inscripción lesionó al demandante de amparo en su derecho fundamental de libertad de asociación religiosa, vid. STARCK. C., *Derechos fundamentales y derecho privado*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 66, 2002, págs. 83 a 85.

aquí que la presentación de la candidatura del presidente a los cuatro o cinco años no es arriesgada ante la más que previsible reelección por la asamblea general, integrada por socios a los que también les alcanza la condición de adeptos, pero lo que oponen las asociaciones de este tipo es que tal posibilidad de continuidad no está totalmente asegurada si los estatutos recogen una duración tan limitada de mandato y se permite al mismo tiempo la presentación de candidaturas alternativas. Una solución intermedia pasa por fijar en los estatutos una duración amplia de diez, quince, veinte o más años de mandato, que respetaría el art. 7.1.h) en cuanto al señalamiento de una duración concreta de los cargos o de un preciso cargo, y a la vez encomendar a la asamblea general la competencia para el nombramiento y remoción de tales cargos, que cumpliría formalmente con el principio democrático.

Fuera de todo lo anterior, este apartado sobre el contenido estatutario alusivo al funcionamiento interno está necesitado de una importante reforma. Ya son muchas las asociaciones que celebran la reuniones de sus órganos sociales a través de los instrumentos que permiten las nuevas tecnologías, singularmente mediante videoconferencias si no participa un excesivo número de miembros o utilizando las posibilidades de compartición y participación que ofrece la web propia de la entidad. Inevitablemente se han ido abriendo paso fórmulas alternativas a la tradicional reunión presencial en el domicilio de la asociación, al igual que sucede en otros ámbitos (art. 17 LRJSP; art. 100 RRM). Y en este sentido la LODA debería hacer una previsión específica en relación con los medios válidos (videoconferencias, audioconferencias, webs u otros) y determinar las mínimas garantías sobre convocatoria, deliberación y adopción de acuerdos, que en todo caso aseguren la identidad de los socios o sus representantes, el contenido de sus manifestaciones y el sentido de su voto.

Las asociaciones y, en particular, las asociaciones de ámbito estatal, están necesitadas de una ley orgánica avanzada y coherente con el ritmo de los tiempos, que acoja el progreso tecnológico y uso de las novedosas herramientas por parte de los órganos de gobierno para su más ágil funcionamiento, tal y como ocurre en la práctica, pero sin pérdida de las correspondientes garantías. Una vez más emerge la figura del encargado del registro de asociaciones como el único intérprete de la validez de las asambleas generales y juntas directivas celebradas a distancia por las asociaciones, al carecer hoy, como en otros tantos aspectos, de cualquier referencia normativa. Como decimos, por medio de este art. 7.1.h) o de aquellos relativos al régimen interno (art. 11 y 12), la invocada reforma debería remitir a los estatutos la fijación de los medios y condiciones para realizar sesiones virtuales, si es que la asociación así lo desea como forma ordinaria de actuación o en previsión de situaciones extraordinarias, pero siempre previa observancia de los requisitos mínimos establecidos por la LODA para garantizar la regularidad de las reuniones y la legalidad de los acuerdos adoptados<sup>734</sup>.

---

<sup>734</sup> Tuvo que sobrevenir la pandemia de 2020 para que el legislador admitiera esta realidad y, en evitación de la extensión del contagio que podría derivarse de las reuniones presenciales, permitiera las sesiones virtuales de los órganos de gobierno de las personas jurídicas de derecho privado, y así dar continuidad a su funcionamiento durante el estado de alarma declarado por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. El art. 40 del posterior Real Decreto ley 8/2020, de 18 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, contempló para las asambleas generales y juntas directivas de las asociaciones que, en caso de vacío estatutario, sus sesiones se pudieran celebrar por videoconferencia o conferencia telefónica múltiple, siempre que todos los miembros dispusieran de los medios necesarios y el secretario del órgano reconociera su identidad. Respecto de los acuerdos estableció, además, la aplicación del art. 100 RRM, con independencia del tipo de persona

«i) El régimen de administración, contabilidad y documentación, así como la fecha de cierre del ejercicio asociativo»

La administración y gestión de la asociación está a cargo del órgano de representación (junta directiva), que realizará sus funciones «de acuerdo con las disposiciones y directrices de la Asamblea General» (art. 11.4 LODA). Respecto de las obligaciones documentales y contables «los Estatutos no podrán autorizar al incumplimiento de las esenciales que se contienen en el art. 14 LODA»<sup>735</sup>. Quiere esto decir que los estatutos podrán añadir otras obligaciones pero no podrán dejar de recoger como imprescindibles las de llevar una relación actualizada de socios, un inventario de bienes, el libro de actas de las reuniones de la asamblea general y junta directiva y los documentos contables<sup>736</sup>. El art. 14 hace dos precisiones cuyo reflejo en los estatutos no es necesario, como son que la contabilidad se ajustará a las normas específicas que les resulten de aplicación a la entidad, y que el acceso de los socios a toda la documentación se hará en los términos de la legislación sobre protección de datos de carácter personal. Dada la relevancia que esta última materia está teniendo, algunos estatutos, al menos, sí aluden a la normativa vigente<sup>737</sup>.

Otra indicación necesaria es la fecha de cierre del ejercicio asociativo, que se suele fijar en la de 31 de diciembre de cada año, pero sin que se impida, y de hecho no es inusual, que lo sea el 30 de junio.

Con el respeto a los mínimos precedentes, los estatutos serían aptos para la inscripción.

«j) El patrimonio inicial y los recursos económicos de los que se podrá hacer uso»

A diferencia de otras entidades<sup>738</sup>, las asociaciones no necesitan disponer de un patrimonio inicial<sup>739</sup>, lo que no ha impedido que la LODA lo configure como un extremo

---

jurídica afectada (asociación, sociedad civil y mercantil, cooperativa o fundación). Pero todo este régimen legal se contempló durante la vigencia del estado de alarma y hasta el 31 de diciembre de 2020. A pesar de su buena intención, un análisis crítico de la norma, por presentar numerosos interrogantes que en nada favorecen la seguridad jurídica, en ANDÚJAR HURTADO, J.A., *Las juntas de sociedades por medios a distancia o electrónicos*, El Notarios del Siglo XXI, núm. 91/92, 2020, págs. 182 a 187.

<sup>735</sup> Cfr. DURÁN RIVACOBA, R., y REINA TARTIERE, G. de la, op. cit. pág. 118.

<sup>736</sup> Quizás las asociaciones desconozcan la importancia de los documentos que generan más allá de los efectos inmediatos que están destinados a producir entre los socios y frente a terceros y los poderes públicos. El art. 49.3 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, establece: “Forman igualmente parte del Patrimonio Documental los documentos con una antigüedad superior a los cuarenta años generados, conservados o reunidos en el ejercicio de sus actividades por las entidades y asociaciones de carácter político, sindical o religioso y por las entidades, fundaciones y asociaciones culturales y educativas de carácter privado”.

<sup>737</sup> El art. 14.2 LODA recoge todavía la “Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal”. Esta ley orgánica se encuentra derogada por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, por lo que en la necesaria reforma de la LODA igualmente debería actualizarse esta cita legal o bien remitir en genérico a la legislación aplicable en la materia.

<sup>738</sup> El capital social mínimo en las sociedades anónimas es de 60.000 € y en las sociedades de responsabilidad limitada de 3.000 € (art. 4 Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital). La dotación inicial en las fundaciones es de 30.000 € (art. 12 Ley 50/2002, de 26 de diciembre de Fundaciones). La Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, remite a los estatutos la fijación del capital social mínimo (art. 45.2).

<sup>739</sup> Se ha justificado que “dentro de la organización de la que se proveen las asociaciones para gobernarse y relacionarse interna y externamente, llama la atención que, en contraposición con el resto de personas jurídicas, no presenta como elemento esencial para su constitución el patrimonio fundacional. Evidentemente, sin patrimonio parece difícil desarrollar casi ningún tipo de actividad, pero es cierto que las asociaciones, al menos en sus primeros estadios de actividad y desarrollo, viven más de las aportaciones en servicios de sus asociados que de las posibles aportaciones patrimoniales de los mismos”, cfr. ANGUITA VILLANUEVA, L.A., op. cit., pág. 80.

estatutario obligatorio<sup>740</sup>. Aunque buena parte de las asociaciones nace sin bienes estimables económicamente, tal circunstancia no les exime de indicar expresamente en los estatutos que se constituyen sin fondo social o con patrimonio de «cero euros».

Entre los recursos económicos deberán aparecer las cuotas de los socios, sin perjuicio de otro tipo de aportación periódica o extraordinaria (derramas) que los promotores establezcan como obligatorias. A partir de aquí, el margen es amplio. Es frecuente encontrar en los estatutos aquellos recursos estrechamente ligados a las entidades no lucrativas como subvenciones, donaciones y legados, siendo cada vez más habitual que, en razón del fin social o en previsión de actuaciones futuras, igualmente se recoja como fuente de ingresos el producto o rendimiento de las actividades económicas.

*«k) Causas de disolución y destino del patrimonio en tal supuesto, que no podrá desvirtuar el carácter no lucrativo de la entidad»*

Para el art. 38.1 LODA parece haber sólo dos causas de disolución de las asociaciones, por voluntad de los socios y por resolución judicial, lo que se contradice con el art. 17 que, además, considera la disolución por las causas previstas en los estatutos y por las determinadas en el Código Civil. En todo caso, la plasmación de lo anterior en los estatutos es bien sencilla.

La asociación puede decidir disolverse en cualquier momento y por cualquier motivo, sean o no los previstos en el Código Civil, o estén o no recogidos en los estatutos, por lo que lo decisivo es que la competencia para decidir la disolución se atribuya a la asamblea general. Lo que dice el art. 17 es que la asociación se disolverá por las causas estatutarias «y, en su defecto, por voluntad de los asociados expresada en Asamblea General convocada al efecto», de lo que se sigue que tales causas pueden faltar en los estatutos. También dice el precepto que se disolverán «por las causas determinadas en el artículo 39 del Código Civil», sobre las que habría que destacar su carácter relativo. Las consistentes en el transcurso del tiempo fijado y el cumplimiento del fin social no son vinculantes para la asociación, que constatado el vencimiento siempre puede decidir prorrogar la vigencia de la asociación por otro periodo de tiempo o bien ampliar las finalidades asociativas para alcanzar otros objetivos, mientras que la imposibilidad material de continuar con la actividad conlleva, de suyo, la disolución misma, sin necesidad de expresa previsión legal o estatutaria. Fuera de estas causas los promotores pueden adicionar otras, si bien con el mismo efecto de desligarse del contenido estatutario. Pensemos, por ejemplo, en que según los estatutos la asociación se disolverá a partir del instante en que tenga menos de tres socios. Nada dice la Ley y desde luego sería una causa admisible para el RNA, pero siempre quedará a los dos o un socio restantes captar nuevos socios para completar la tan asequible cifra de tres miembros, dejando sin efecto una previsión

---

<sup>740</sup> El Parlamento de Cataluña recurrió este punto de la LODA por considerar que “la inclusión del patrimonio inicial como contenido mínimo de los estatutos poco tiene que ver con el derecho fundamental regulado pues las asociaciones no necesitan disponer de patrimonio propio”. El Tribunal Constitucional entendió, por el contrario, que “el precepto impugnado no impone a las asociaciones la obligación de contar con un patrimonio inicial sino sólo la carga formal de que la existencia o inexistencia del mismo y, en su caso, la cuantía a la que asciende, se refleje en los estatutos”, como indicio de viabilidad de la entidad de interés para terceros y los propios socios (STC 133/2006, FJ 5).

estatutaria transita de provisionalidad<sup>741</sup>. Por todas estas razones, no es este un apartado estatutario al que los promotores le dediquen especial atención.

Por su parte, la disolución externa sólo puede venir de sentencia judicial firme, por violación de la legislación penal o civil, y aunque tal sentencia pudiera tener su origen en el contenido mismo de los estatutos, es entendible que los promotores nunca se refieran a ella como causa de disolución. En otras ocasiones la sentencia de disolución deriva de una situación previa de insolvencia y del correspondiente proceso concursal (art. 18.4 LODA), que no es una circunstancia en la que estén pensando los socios fundadores al redactar los estatutos e iniciar el proyecto asociativo<sup>742</sup>.

Por ello, descartada la expresa mención a la sentencia judicial, los estatutos en este aspecto serían válidos si se limitan a señalar que la asamblea general es el órgano competente para decidir sobre la disolución de la asociación por cualquier causa que no sea contraria al ordenamiento jurídico y por mayoría cualificada de las personas presentes en la reunión extraordinaria.

Por lo que se refiere al «destino del patrimonio» el art. 18.3.e) LODA atribuye a los liquidadores, en caso de disolución, la misión de «*aplicar los bienes sobrantes de la asociación a los fines previstos en los Estatutos*», y el propio art. 7.1.k) dice que el destino del patrimonio «*no podrá desvirtuar el carácter no lucrativo de la entidad*», por lo que las asociaciones se limitan exactamente a expresar esto en los estatutos, es decir, que una vez extinguidas las deudas, el sobrante se destinará a fines que no desvirtúen la naturaleza no lucrativa de la asociación, siendo admitidos a registro en estos términos tan genéricos.

Es normal que así sea dada la duración indefinida con que habitualmente surgen las asociaciones, dejando a quienes, en su momento, realicen la liquidación la decisión de seleccionar el concreto destinatario del remanente. Pero si la asociación, desde un principio, quiere hacer esta identificación, el RNA se verá obligado a comprobar el carácter no lucrativo de la entidad beneficiaria y, en su caso, a rechazar los estatutos si, por ejemplo, se trata de una empresa, o bien a admitirlos si se concreta en otra asociación o una fundación. Como también cabría la admisión si una entidad asociativa de segundo grado, federación o unión, o confederación, dispone en sus estatutos que a la disolución el patrimonio sobrante se repartirá entre los socios, y ello por la sencilla razón de que tales socios sólo lo pueden ser las asociaciones en federaciones o uniones, y las federaciones en confederaciones, y tanto unas como otras son por su propia naturaleza entidades sin ánimo de lucro. Para que este régimen sea posible es necesario que el RNA vele por la pureza de este tipo de agrupaciones, denegando bajo tales denominaciones (federación, unión o confederación) cualquier forma de integración mixta que reúna asociaciones con personas físicas o jurídicas no asociativas. Lo

---

<sup>741</sup> Sin embargo, nada de esto impide, e incluso es posible que fuera conveniente, que la LODA abordara el problema por razones de seguridad jurídica. Ante la existencia sobrevenida de dos o un solo socio, se podría optar por considerarse causa de disolución de la asociación inscrita o por establecerse las correspondientes cautelas, comprendiendo la necesaria publicidad de tal situación a través del registro de asociaciones y, en su caso, la determinación de la responsabilidad personal e ilimitada de los dos socios o socio restante.

<sup>742</sup> Sobre la disolución se ha comentado que constituye uno de los aspectos fundamentales del régimen jurídico de las asociaciones, por lo que, respecto del art. 17.1 LODA, se hubiera preferido una mayor concisión en la determinación de las causas típicas para que se produzca, omitiendo, por ejemplo, la remisión al art. 39 CC “o esa referencia a la sentencia judicial firme, que lejos de actuar como causa material para la disolución, supone su instrumento de articulación adjetiva”, vid. DURÁN RIVACOBA, R. y REINA TARTIERE, G., op cit. pág. 124.



que, por el contrario, parece más dudoso es que el Registro pudiera admitir en las federaciones o uniones y en las confederaciones unos estatutos que ampararan la distribución de beneficios entre sus socios durante la vida de la entidad. Aunque en estos casos los entes que se agrupan carecen de interés lucrativo, a nuestro juicio debe prevalecer el criterio rector del art. 13.2 LODA, conforme al cual los beneficios deben dirigirse «exclusivamente» al cumplimiento de los fines, sin posibilidad de reparto entre las asociaciones o federaciones, según proceda.

## **5.2. La denominación y los fines de las asociaciones**

Llegados aquí procede hacer un alto para reparar en que los aspectos tratados sobre las solicitudes de inscripción y las tasas, la identificación del objeto inscribible, la apreciación de la capacidad de los promotores y el examen detallado del acta fundacional y los estatutos alejan al encargado del registro de asociaciones del maquinismo que con bastante ligereza se le atribuye. Si esta idea es evidente en general, con mayor intensidad se proyecta sobre las dos disposiciones estatutarias que restan por analizar, la «denominación» y los «fines» de las asociaciones.

### *5.2.1. La denominación. Significado y apuntes históricos. Normativa vigente y casuística en el RNA*

El derecho al nombre se puede considerar un atributo de la personalidad y, en concreto, la denominación social es el medio que identifica a las personas jurídicas en el tráfico, bien a través de la llamada denominación objetiva o de la denominación subjetiva o razón social. Dentro de la dimensión colectiva del derecho de asociación podemos ubicar el derecho de las asociaciones a dotarse de una denominación desde el mismo momento del pacto asociativo y a que la misma goce de la debida protección<sup>743</sup>. La denominación de las asociaciones es cuestión de gran importancia para la ordenación del ejercicio del derecho, y es que afecta a su identidad misma, individualiza sus actuaciones e incide directamente en la seguridad del tráfico jurídico<sup>744</sup>.

La denominación de las personas jurídicas ha sido objeto de un mayor tratamiento en el ámbito del derecho de sociedades. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ hace un resumen de la doctrina mercantilista para afirmar que la denominación social es el nombre que identifica a las sociedades en el tráfico económico, de tal manera que permite su individualización y diferenciación del resto de sujetos de Derecho. Se trata del instrumento que, cumpliendo en la práctica la misma función desarrollada por el nombre civil de las personas físicas, ha previsto el ordenamiento para introducir, junto a otros medios identificadores, la suficiente transparencia en el tráfico jurídico-económico. Se entiende así que la denominación venga a satisfacer intereses diversos, el particular de la entidad y el interés de la colectividad en evitar las nefastas consecuencias derivadas de los supuestos de error o confusión. Y de la propia normativa extrae los cuatro principios configuradores de la denominación: a) su

---

<sup>743</sup> La STS de 7 de julio de 1981, que rechazó la denominación de “Histórica Unión General de Trabajadores” por colisionar con la previa de “Unión General de Trabajadores”, reconoció, en general, el derecho al nombre de las personas jurídicas (Considerando Segundo).

<sup>744</sup> Vid. FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Derecho de asociación*, op. cit. pág. 199.

obligatoriedad, exigida legalmente; b) su unidad, en el sentido de que cada sociedad tenga y utilice una única denominación; c) su exclusividad, puesto que no puede ser usada por varias entidades a la vez; y d) su visibilidad, de forma que sea susceptible de ser expresada en el lenguaje oral y escrito<sup>745</sup>. Habría que añadir, como apunta URÍA, el principio de libertad pues la sociedad funciona bajo una denominación libremente elegida que puede ser de pura fantasía, adecuada a la naturaleza de la empresa o consistente, incluso, en un nombre o combinación de nombres personales<sup>746</sup>. La Dirección General de los Registros y del Notariado ha declarado que «*la denominación social responde a un principio general de elección, si bien sujeta a determinadas limitaciones y exigencias: de unidad (no es posible más de una denominación por persona jurídica), de originalidad o especialidad (no puede ser idéntica a la de otra sociedad preexistente) y de veracidad (no puede inducir a confusión sobre la identidad o naturaleza de la sociedad)*»<sup>747</sup>.

Todo lo anterior sobre sociedades, se puede aplicar a las asociaciones, que obligadas a dotarse de un nombre que las identifiquen, son libres para elegir el que deseen, con las características de único, exclusivo, idóneo y visible. El interés por preservar la exclusividad de la denominación como elemento diferenciador de otras entidades asociativas, así como, en su caso, el interés por conservar el prestigio adquirido (*goodwill*)<sup>748</sup>, sólo encuentra cauce idóneo a través del registro de asociaciones, al que siempre se le ha atribuido una función supervisora en este orden en garantía de la propia entidad y de terceros. Aunque la normativa, como veremos a continuación, no ha sido especialmente profusa hasta fechas recientes, desde 1887 quedó establecido el principio básico de necesidad de un nombre, y de un nombre original para acceder a la inscripción, lo que venía a satisfacer el derecho de la asociación a la identificación y el interés general de eliminar confusos supuestos de concurrencia.

Las primeras disposiciones que ya consideraron la importancia de la denominación las encontramos en los artículos 4, 8 y 16 de la Ley de Asociaciones de 1887. La ley obligaba a que los fundadores hicieran constar «claramente» en los estatutos y reglamentos la denominación de la asociación, al tiempo que ofrecía dos reglas a tener en cuenta para aquéllos. La primera, que la asociación no podía adoptar una denominación idéntica a la de otra ya registrada en la provincia, o tan parecida que ambas pudieran fácilmente confundirse. La segunda, que ninguna asociación podía tampoco adoptar la denominación de una asociación suspendida o disuelta por sentencia firme. Frente a lo que pudiera parecer, estas reglas generales fueron las

---

<sup>745</sup> Vid. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, A., *De nuevo sobre el carácter distintivo de las denominaciones sociales*, en «Reformas en Derecho de sociedades» (dir. J.L. Pérez-Serrabona González), Marcial Pons, Madrid, 2017, págs. 509 y 510.

<sup>746</sup> Vid. URÍA, R., *Derecho Mercantil*, 2002, op. cit., pág. 232.

<sup>747</sup> Resolución de 26 de febrero de 2019, de la Dirección General de los Registros y del Notariado (FJ 2), en *BOE* núm. 73, de 26 de marzo de 2019.

<sup>748</sup> «La función de identificación de la sociedad es la más importante de las desarrolladas por la denominación social, pero no la única. En efecto, además de cumplir esa función principal, puede también actuar como eficaz instrumento condensador de la buena fama –o goodwill– alcanzada por el empresario social en el ejercicio de su actividad. Esta buena fama es algo inmaterial, pues se trata de meras expectativas razonables de futuras operaciones, que proporcionarán determinadas ventajas económicas a quien la posee. Pero su carácter de bien intangible no implica que sea un elemento de escasa importancia; por el contrario, el goodwill es un bien inmaterial –en algunas ocasiones muy valioso– dentro del conjunto patrimonial del empresario», cfr. RÍO BARRO, J.L., *Las funciones de la denominación social*, <https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/funciones-denominacion-social-262853> (último acceso 4.2.2019). Todo lo anterior se puede aplicar a las asociaciones, en general, y dada la competencia existente dentro del movimiento asociativo por la captación de recursos procedentes de los agentes privados.

únicas que rigieron el importante aspecto del nombre de las asociaciones hasta su expresa derogación en 1964 ya que nada decían al respecto los decretos de 1923 y 1941. Sólo cabe citar en este periodo una normativa escasa y dispersa, como la Real Orden del Ministerio de Marina de 6 de octubre de 1900, dictando reglas sobre concesión de permisos para la organización de asociaciones con denominaciones militares<sup>749</sup>, la Ley de 8 de abril de 1932, de asociaciones profesionales de patronos y obreros, que trasladó a sus artículos 8, 14 y 43 los mismos criterios de la Ley de 1887<sup>750</sup>, la Orden del Ministerio de Trabajo, Justicia y Sanidad de 11 de enero de 1936, sobre asociaciones de funcionarios públicos «incluyendo en la denominación tanto a los del Estado como a los de las Regiones Autónomas, Diputaciones o Ayuntamientos»<sup>751</sup>, la Orden de 27 de abril de 1954 del Ministerio de Educación Nacional, por la que, respecto de entidades, corporaciones y asociaciones, se establecían limitaciones para el uso de las denominaciones de «Academia» y «Académico»<sup>752</sup> o el Decreto de 25 de abril de 1957, por el que se regulaba la autorización a las asociaciones del uso del término «nacional», a conceder por la Presidencia del Gobierno<sup>753</sup>.

La Ley de Asociaciones de 1964 no dedica ningún artículo al nombre de las asociaciones, excepto que al relacionar los requisitos de los estatutos, entre ellos la denominación, aprovecha para exigir que no sea «*idéntica a la de otras Asociaciones ya registradas, ni tan semejante que pueda inducir a confusiones*» (art. 3.2)<sup>754</sup>. El conjunto de reglamentos que de inmediato le siguieron tampoco se ocupó de esta materia y hubo que esperar a 1977 para encontrar una verdadera norma reguladora de las denominaciones. El Real Decreto 713/1977, de 1 de abril, regulador de las denominaciones de las Asociaciones y sobre régimen jurídico de los promotores, se dictó, según su preámbulo, con la idea de completar las mínimas menciones de la Ley de 1964 sobre el nombre de las asociaciones «*al objeto de articular su identidad, dotar de protección al nombre adoptado y evitar la limitación en el derecho de otras Asociaciones, que supondrían la apropiación y utilización de nombres y denominaciones genéricas o excesivamente amplias*». Como suele ser habitual en este orden, el real decreto desarrolló una serie de criterios restrictivos en sus artículos 2 a 4 que podemos resumir en los siguientes: a) la denominación debía hacer referencia a los fines estatutarios; b) no podía hacer referencia a valores nacionales o comunes a la generalidad de los españoles; c) no podía hacer alusión a conceptos reservados a las asociaciones políticas; d) si incluía una demarcación territorial (región, provincia, localidad, distrito, zona, barrio o análogas) se añadiría un término específico que distinguiera la asociación de cualquier otra constituida en la misma demarcación; y e) si aludía a entidades internacionales era precisa autorización del Consejo de Ministros. Tal importancia se concedió a este aspecto que se concedió un plazo de cuatro meses para que las asociaciones registradas solicitaran «*el cambio de denominación*»

---

<sup>749</sup> *Gaceta de Madrid* de 7 de octubre de 1900.

<sup>750</sup> *Gaceta de Madrid* núm. 105, 14 de abril de 1932.

<sup>751</sup> *Gaceta de Madrid* núm. 16, de 16 de enero de 1936.

<sup>752</sup> *BOE* núm. 145, de 25 de mayo de 1954.

<sup>753</sup> *BOE* núm. 116, de 30 de abril de 1957.

<sup>754</sup> «Esta exigencia forma parte de la misma razón de ser de las denominaciones: diferenciar unas personas, en este caso jurídicas, de otras. La exclusión de toda idea de confusión es imprescindible, particularmente en materia de asociaciones, para evitar fraudes», cfr. LLUÍS Y NAVAS, J., op. cit., pág. 122. La misma regla se trasladó después al Decreto ley 7/1974, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto Jurídico del Derecho de Asociación Política (art. 11), al Real Decreto 1839/1976, de 16 de julio, sobre el derecho de asociación profesional de los funcionarios civiles del Estado (art. 3) y al Real Decreto 3481/1977, de 16 de diciembre, por el que se regula provisionalmente el reconocimiento de Asociaciones juveniles (art. 2).

*oportuno, mediante la adición de un patronímico que deseen»* (disposición transitoria), pudiéndose verificar, en caso contrario, la suspensión de la actividad de la asociación incumplidora.

En la importante labor de apreciar la legalidad del nombre, el RNA ya no estaría tan desprovisto de apoyo normativo y, al menos, desde 1977 contaba con el más completo grupo de criterios que se derivaban del art. 3 de la Ley de Asociaciones de 1964, el Real Decreto 713/1977, de 1 de abril, y el Decreto de 25 de abril de 1957, que no se había derogado. Sin embargo, la STC 85/1986, minimizando la intervención del Registro, y el carácter preconstitucional de ambos decretos, hicieron que de forma progresiva se fueran relajando los requisitos y que, por ejemplo, se dejara de exigir que la denominación aludiera a los fines sociales o que ya ingresados en las Comunidades Europeas se obviara la autorización administrativa para el uso de denominaciones de entidades internacionales. La consecuencia de todo esto fue que hasta la LODA se podían encontrar en el RNA miles de denominaciones impropias de las asociaciones o que colisionaban con otras<sup>755</sup>, aunque bien es cierto que el proceso continuó hasta que el RRNA acometió una cierta ordenación en este ámbito regulando precisos criterios denominativos a tener en cuenta tanto por los promotores al crear la asociación como por el propio Registro al momento de la inscripción. Hay que señalar que la LODA se limitó a sentar unas mínimas reglas generales en su art. 8 y que el RRNA 2003 hizo una regulación insuficiente llevándola a su disposición adicional quinta, en la que sólo se obligaba a la traducción del nombre si no estaba originalmente en castellano y a exigir que de incluir cifras lo fueran árabes o romanas.

En el ámbito autonómico las contribuciones anteriores a la LODA fueron escasas. La Ley 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones del País Vasco, reproducía casi literalmente en su art. 7.1.a) el Real Decreto 713/1977, de 1 de abril, mientras que la Ley 7/1977, de 18 de junio, de Asociaciones de Cataluña, aportó como única novedad la prohibición de usar palabras o conceptos propios de personas jurídicas de otra naturaleza, y expresiones contrarias a las leyes o atentatorias contra los derechos de las personas (art. 7.2).

La jurisprudencia también tuvo ocasión de pronunciarse sobre el aspecto denominativo. La citada STC 85/1986 analizó la negativa del Registro de Partidos Políticos del Ministerio del Interior a inscribir al «Partido Comunista de Aragón (PCA)», debido a la existencia en la región de una circunscripción territorial del Partido Comunista de España y a que ello engendraría confusión entre los electores. La negativa se basó en la entonces vigente Ley 21/1976, de 14 de junio, según la cual la denominación de un partido «*no podrá coincidir o inducir a confusión con la de otras asociaciones ya constituidas*» (art. 3.2.b). El Tribunal Constitucional proclamó el derecho al nombre de toda asociación, que «*le permite cumplir una finalidad tan esencial como la propia identificación del grupo*», pero frente al supuesto de plena coincidencia le negó al Registro un pretendido «*poder implícito de control, no sólo formal, de los Estatutos*» en caso de similitud de nombres, afirmando que «*la tutela de*

---

<sup>755</sup> Se ha puesto de manifiesto que entre 1978 y 2002 la actuación del Registro basada en normas reglamentarias preconstitucionales favoreció cierto desorden: “desde la entrada en vigor de la Constitución, la práctica ha llevado a fijar en algunos casos criterios de funcionamiento en muchos casos de carácter consuetudinario, a falta de una regulación específica adaptada a la nueva realidad jurídica”, cfr. BENZO SÁINZ, F., op. cit., pág. 29.

*posibles derechos de terceros, incluida la de los partidos de denominación similar, debe corresponder al orden jurisdiccional y no a la competencia administrativa, pues tal competencia, al operar a partir de un concepto jurídico indeterminado, podría tornarse en un verdadero control previo, en perjuicio de la libertad de constituir partidos políticos» (FJ 4).*

Esta sentencia tuvo un doble efecto en el campo asociativo general o, mejor dicho, un efecto y un no efecto. Por un lado, la doctrina se entendió aplicable al art. 3.2 de la Ley de Asociaciones de 1964, de forma que en el RNA se comenzaron a admitir denominaciones semejantes o de coincidencia parcial, no siempre no realmente confusas. Por otro, esa misma doctrina fue completamente despreciada por las leyes de asociaciones posteriores, que no se limitaron a prohibir la plena coincidencia de nombres sino también la similitud que indujera a confusión<sup>756</sup>. Es el caso de la Ley 3/1988, de 17 de febrero, de Asociaciones del País Vasco (art. 7.1.a), de la Ley 7/1997, de 18 de junio, de Asociaciones de Cataluña (art. 7.3) y, especialmente, de la LODA (art. 8.3), hasta el punto de que la similitud se singularizó como un defecto estatutario típico de imprescindible subsanación (art. 30.2). A partir de la entrada en vigor de la LODA, el RNA volvería a realizar un control más estricto de las denominaciones semejantes, sin tener en cuenta que sólo un año más tarde, y también con referencia al Registro de Partidos Políticos, el Tribunal Constitucional mantuvo el criterio de 1986. En la STC 48/2003 de nuevo se estudiaría la facultad del Registro de examinar el nombre susceptible de inscripción conforme a las facultades atribuidas por la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (art. 3.1), que igualmente prohíbe que la denominación pueda asemejarse a la de otro partido ya inscrito o disuelto o suspendido judicialmente. Para el Tribunal es necesaria una interpretación del precepto compatible con el ejercicio en libertad del derecho a crear partidos políticos, por lo que *«las facultades atribuidas al Ministerio del Interior para suspender el plazo de inscripción únicamente podrán aplicarse cuando se compruebe de manera clara y manifiesta que concurre una plena coincidencia o identidad entre las formaciones políticas o entidades en contraste, de tal manera que los demás supuestos de semejanza o riesgo de confusión en virtud de la denominación, no habilitan para una eventual suspensión del plazo para la inscripción al amparo del art. 5.1 LOPP» (FJ 20)*<sup>757</sup>.

De regreso en el tiempo, interesa destacar que la STC 75/1995 se enfrentó a la similitud de los emblemas y nombres de dos partidos políticos, poniendo de relieve que «error» y «semejanza» son *«aspectos uno y otra interconectados y componentes de un concepto jurídico indeterminado» (FJ 2)*. Los conceptos indeterminados, como es sabido, sólo admiten una única solución justa, y esta solución es la que, en innumerables ocasiones, debe

---

<sup>756</sup> Curiosamente, la única norma que antes de 1986 respetaba la interpretación que en ese año haría del Tribunal Constitucional fue el denostado Decreto 29/1985, de 18 de abril, sobre constitución y funcionamiento de asociaciones juveniles de Baleares, declarado nulo por STC 157/1992, que sólo exigía para la denominación que no fuera “igual” a la de cualquier otra ya existente (art. 4.a).

<sup>757</sup> La doctrina ha cuestionado ambas sentencias. En cuanto al registro de asociaciones, porque “resulta claro, y por lo demás necesario, que el Registro de asociaciones revise que el nombre de cada asociación cumpla los requisitos mínimos de legalidad y en caso de no cumplir con éstos, se niegue su registro”, cfr. ANZURES GURRÍA, J.J., op. cit., pág. 266. Y, especialmente, respecto del registro de partidos políticos, porque “una interpretación como la sustentada por el Tribunal Constitucional viene a manipular por entero la clara dicción del art. 5.1 en conexión con el art. 3.1 LOPP”, cfr. FERNÁNDEZ SESGADO, F., *Derecho de asociación en España*, op. cit., pág. 228. En los dos casos, por tanto, se ha dicho que el Registro puede y debe apreciar la semejanza de nombres, pues así lo impone la ley, sin perjuicio de que la denegación pueda ser recurrida por el interesado en vía contencioso-administrativa, y que de accederse a la inscripción la entidad preexistente que se sienta perjudicada pueda acudir a la jurisdicción civil.

discernir y decidir el encargado del RNA cuando, en principio, se le presenta a inscripción una denominación inédita y, sin embargo, su contraste con las denominaciones preexistentes permite cuestionar tal originalidad<sup>758</sup>.

La LODA, como hemos indicado, acogió la regla de la prohibición de coincidencia y semejanza de nombres, si bien, con los antecedentes legales expuestos, tuvo el acierto de normar con mayor amplitud el extremo estatutario obligatorio que es la denominación, en su art. 8, en estos términos:

*«1. La denominación de las asociaciones no podrá incluir término o expresión que induzca a error o confusión sobre su propia identidad, o sobre la clase o naturaleza de la misma, en especial, mediante la adopción de palabras, conceptos o símbolos, acrónimos y similares propios de personas jurídicas diferentes, sean o no de naturaleza asociativa.*

*2. No serán admisibles las denominaciones que incluyan expresiones contrarias a las leyes o que puedan suponer vulneración de los derechos fundamentales de las personas.*

*3. Tampoco podrá coincidir, o asemejarse de manera que pueda crear confusión, con ninguna otra previamente inscrita en el Registro en el que proceda su inscripción, ni con cualquier otra persona jurídica pública o privada, ni con entidades preexistentes, sean o no de nacionalidad española, ni con personas físicas, salvo con el consentimiento expreso del interesado o sus sucesores, ni con una marca registrada notoria, salvo que se solicite por el titular de la misma o con su consentimiento».*

Sin perjuicio de analizar este precepto en detalle, se señala ahora que la STC 133/2006 confirmó su plena constitucionalidad, incluido el apartado 3, como también la del art. 30.2, que habilita al Registro a subsanar y, en su caso, rechazar los nombres semejantes a otros previamente inscritos (FJ 7). Las SSTC 173/1998 y 135/2006, que igualmente analizaban la constitucionalidad de las leyes de asociaciones del País Vasco de 1988 y de Cataluña de 1997, respectivamente, nada opusieron a la legalidad de la norma sobre la similitud de denominaciones que generaran confusión.

En esta situación, la discordancia de las sentencias 85/1986 y 48/2003 con las sentencias 173/1998 y 133/2006 pudiera entenderse como que aquéllas se han referido a las

---

<sup>758</sup> Por su referencia a la realidad, los conceptos utilizados por las leyes pueden ser determinados o indeterminados. Los conceptos determinados delimitan el ámbito de la realidad al que se refieren de una manera precisa e inequívoca. Por el contrario, con la técnica del concepto jurídico indeterminado la ley refiere una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que intenta delimitar un supuesto concreto. La ley utiliza los conceptos de experiencia o de valor porque las realidades referidas no admiten otro modo de determinación más precisa. Pero al estar refiriéndose a supuestos concretos y no a vaguedades, la aplicación de tales conceptos no admite más que una solución, es decir, o se da o no se da el concepto, una única solución justa a la que se llega mediante una actividad de cognición, objetivable por tanto, y no de volición, vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T-R., *Curso de derecho administrativo*, op. cit. págs. 501 y 502. La distinción entre los conceptos determinados e indeterminados se ha terminado relativizando por cuanto todo concepto, por su propia naturaleza, está formulado en términos abstractos y por eso siempre será necesaria una operación de concreción. Que esta operación sea más compleja respecto de los conceptos indeterminados (de experiencia, valor o técnicos) no es razón bastante para diferenciar dos categorías jurídicas propias y autónomas. Lo decisivo, en cualquiera de los casos, es que la Administración tiene que realizar una operación de subsunción, de encaje de la concreta realidad en el molde del concepto, vid. RUIZ PALAZUELOS, N., *A vueltas con los conceptos jurídicos indeterminados y su control judicial*, REDA, núm. 196, 2019. La LODA emplea en su art. 8 dos conceptos indeterminados de carácter valorativo, como son “semejanza” y “confusión”, que requieren ser aplicados caso por caso por el RNA.

leyes de partidos políticos y éstas a las leyes de asociaciones, es decir, a dos ámbitos completamente diferentes. Pero nadie lo ha entendido así y, de hecho, no sería coherente tan artificiosa separación, prohibiendo al registro de partidos políticos actuar en caso de similitud de nombres y sí permitir tal actuación al registro de asociaciones. El criterio expresado por el Tribunal Constitucional en sus sentencias 85/1986 y 48/2003, que en parte es razonable, en el sentido de que un excesivo control sobre el nombre podría colisionar con la libertad de crear entidades asociativas, ha sido uno de los más incumplidos o eludidos por el legislador, hasta el punto de que la proscripción de la semejanza denominativa, por motivos de seguridad jurídica, está expresamente contemplada y destacada en el derecho vigente, no siendo ni tan siquiera exclusiva de la legislación orgánica de asociaciones y partidos políticos sino que alcanza a otra variada normativa, como es el caso de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (art. 4.2.a), que se extiende a las asociaciones empresariales por el Real Decreto 416/2015, de 29 de mayo (art. 4.3.c), del Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas (art. 6.1.a), de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones (art. 5.1.a) e incluso del Reglamento del Registro Mercantil en cuanto al régimen de coincidencia parcial (art. 408).

El RNA se enfrenta a diario al examen de numerosas solicitudes de inscripción de nuevas asociaciones, cuya documentación fundacional, en general, se presenta con determinados defectos que han de subsanarse debidamente. Entre tales defectos destaca la irregularidad de la denominación elegida, que puede derivar de múltiples causas. Aunque a los efectos de requerir la rectificación del nombre defectuoso el encargado del Registro cuenta hoy con los criterios del art. 8 LODA, desarrollados y ampliados por el art. 23 del RRNA, no siempre encontrará una referencia normativa clara a tal objeto, por lo que el margen de interpretación que ostenta en este orden será decisivo al momento de inscribir.

El Tribunal Constitucional, al declarar la constitucionalidad y condición básica del art. 8 LODA al amparo del art. 81.1 CE, expone que *«este precepto versa sobre un requisito esencial de las asociaciones y, en general, de todas las personas jurídicas, cual es la necesidad de identificarlas mediante una denominación que las singularice y distinga en tanto que sujetos de Derecho, requisito que, contemplado desde su envés, reviste la consideración de derecho al nombre, que permite a las asociaciones “cumplir una finalidad tan esencial como la propia identificación del grupo” (STC 85/1986). Concretamente, en los diferentes apartados de este precepto legal se enuncian los criterios de idoneidad, licitud y disponibilidad, respetivamente»* (STC 133/2006, FJ 7).

Pues bien, veamos las sucesivas operaciones a realizar por el RNA con base en los citados criterios.

El llamado «criterio de idoneidad» es reflejo del contenido del art. 8.1 LODA:

*«La denominación de las asociaciones no podrá incluir término o expresión que induzca a error o confusión sobre su propia identidad, o sobre la clase o naturaleza de la misma, en especial, mediante la adopción de palabras, conceptos o símbolos, acrónimos y similares propios de personas jurídicas diferentes, sean o no de naturaleza asociativa».*

El criterio legal lo que impone básicamente es que la denominación de la asociación sea idónea y adecuada a su identidad y naturaleza jurídica, lo que nos permite distinguir dos elementos.

El elemento de la identidad conlleva una idea de coherencia que, en general, se traduce en que la denominación sea alusiva a los fines. La vinculación, que se contemplaba en el Real Decreto 713/1977, de 1 de abril, ha desaparecido en la LODA y el RRNA se entendió sin rango normativo suficiente para establecer esta obligación. Queda, pues, a la libre decisión de las asociaciones de ámbito estatal relacionar el nombre con los fines sociales, a diferencia de lo que ocurre con determinadas asociaciones autonómicas. Es el caso del País Vasco y de la Comunidad Valenciana. La Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi, obliga a que la denominación haga referencia a los fines estatutarios o al principal de ellos (art. 10.4), mientras que la Ley 14/2008, de 18 de noviembre, de Asociaciones de la Comunitat Valenciana, sólo impulsa esta práctica al decir que «se procurará» que la denominación haga referencia a las finalidades estatutarias y a su objeto principal (art. 14.2)<sup>759</sup>. En el ámbito del RNA, por tanto, se encuentran asociaciones con nombres que resulta imposible ligar al objeto social, y su encargado nada puede objetar al respecto, aún en caso de discordancia manifiesta.

Más problemática se presenta la discordancia cuando ésta se produce entre la denominación y la condición de los promotores. La actual normativa permite que se pueda formar una asociación llamada «asociación española de economistas» e incluso «asociación profesional de economistas» sin que ninguno de sus promotores y socios ostenten titulación alguna ni ejerzan en este sector, pues ningún contraste puede hacer el Registro, quedando al sentido común de aquéllos el que el nombre elegido no difiera de la cualidad personal o profesional de quienes se asocian<sup>760</sup>. No siempre es así y meros aficionados en cualquier disciplina llegan a crear asociaciones con denominaciones que además de confusas se pueden calificar de pretenciosas. Más equívoca es la situación de aquellas personas que, a raíz de un suceso desgraciado (accidente aéreo, inundación, terremoto, etc.), deciden crear una asociación denominada «asociación de víctimas de ...», pero sin que ninguna de ellas, y bastan tres, sea víctima de tal suceso sino abogados o gestores que se han adelantado a constituir e inscribir una asociación para canalizar las ayudas e indemnizaciones que procedan, si es que las víctimas reales deciden hacer uso de sus servicios. Tales víctimas se han quejado, no sin razón, de esta práctica pues, entre otras cuestiones, son las víctimas reales las que, al necesitar más tiempo para organizarse, se ven obligadas a utilizar un nombre derivado o secundario para su asociación dada la prohibición de coincidencia o semejanza con el nombre de la asociación previamente inscrita. En ambos casos, sin embargo, nada puede hacer el encargado del RNA, que carece de instrumentos legales para exigir de los promotores que acrediten su condición personal o social, debiéndose limitar, como ya sabemos, a la sola comprobación de la identidad y de la capacidad de obrar.

---

<sup>759</sup> Esta regla la encontramos también para las sociedades y fundaciones. El art. 402.2 RRM establece que “no podrá adoptarse una denominación objetiva que haga referencia a una actividad que no esté incluida en el objeto social”, y el art. 5.1.e) de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, que “no podrán adoptarse denominaciones que hagan referencia a actividades que no se correspondan con los fines fundacionales”.

<sup>760</sup> En el ámbito de los colegios profesionales sí se ha cuidado de establecer que no podrá otorgarse una denominación “que no responda a la titulación poseída por sus componentes o sea susceptible de inducir a error en cuanto a quienes sean los profesionales integrados en el Colegio” (art. 4.5 Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales).



Por lo que hace al segundo elemento, la entidad deberá emplear términos apropiados a su naturaleza jurídica, de asociación y persona-jurídico privada, de tal forma que si bien es admisible la palabra «sociedad»<sup>761</sup> no lo sería si se combina para formar la propia de las personas societarias o variaciones de las mismas, es decir, «sociedad anónima», «sociedad de responsabilidad limitada», «sociedad limitada», «sociedad comanditaria», «sociedad colectiva», «sociedad laboral», o «sociedad de inversión», como tampoco se admitirían «agrupación de interés económico» o «unión temporal de empresas». La misma viabilidad que «sociedad», conjugada con palabras ajenas al derecho societario, tiene «comunidad» siempre que no se añada «de propietarios» o «de bienes». De la misma forma es rechazable el empleo de «mutualidad» o «cooperativa». También se oponen a la naturaleza de la asociación general los términos «partido», «sindicato», «sindical», «confesión», «fundación» «universidad» o «patronato»<sup>762</sup>.

Si nos situamos en el plano de los nombres institucionales las reglas no son, en general, tan estrictas y si bien se puede entender no admisible el uso de «gobierno», «ministerio», «consejería», «ayuntamiento», «concejalía», «dirección general» u otros nombres notorios de la organización administrativa («organismo autónomo», «entidad pública» o «consorcio»), así como el de «colegio profesional», el de «Estado», «Comunidad Autónoma» o «Entidad Local» se ha de valorar caso por caso<sup>763</sup>, lo mismo que la palabra «Administración», que a veces, también en mayúsculas, se emplea como sustitutiva de «gestión» por parte de los socios de un bien común. Para anular el pretendido carácter público de la asociación y evitar cualquier confusión sobre su estricta naturaleza privada, el RRNA dispone que no se inscribirá la denominación cuando: a) esté formada exclusivamente con el nombre de España, los de sus comunidades autónomas, provincias, municipios, islas y demás entidades locales, con el nombre de los órganos de las Administraciones Públicas, o con los de los Estados extranjeros u organizaciones internacionales; y b) incorpore términos dotados de valor institucional como «estatal», «oficial», «público», «real» o cualquier otro que induzca a confusión sobre la naturaleza jurídico-privada de la entidad, salvo que ésta cuente con la correspondiente autorización (art. 23.1.b) y c). Esta segunda relación es enunciativa y no impide rechazar otros similares como «municipal», que se suele sustituir por «local», o valorar otros como «autonómico» o «provincial». Otros términos muy extendidos entre la organización administrativa no están reservados a ésta, y es frecuente que las asociaciones utilicen palabras como «consejo», «comisión», «comité», «instituto», «colegio», «agencia», «academia», «observatorio», «delegación» o «foro». Siempre que no se mezclen con otras

---

<sup>761</sup> Son numerosas las asociaciones que usan la palabra “sociedad” al comienzo del nombre, en particular, aquellas referidas a especialidades médicas.

<sup>762</sup> En el mismo sentido, pero en el ámbito societario, la Resolución de 5 de junio de 2018, de la Dirección General de los Registros y del Notariado (*BOE* núm. 153, de 25 de junio de 2018), vino a resumir cierta doctrina de este centro directivo sobre la denominación de las sociedades mercantiles, declarando sobre la base de la clase o naturaleza de la entidad que le están vedadas términos como “fundación”, “cooperativa”, “asociación”, “instituto universitario”, “club de fútbol” o cualquiera que sea propio de las entidades asociativas religiosas (FJ 3).

<sup>763</sup> En principio, “Estado”, “Comunidad Autónoma” o “Entidad Local” se admiten cuando los promotores de la asociación son las propias Administraciones públicas territoriales. Pero, por ejemplo, se podría admitir el uso de “Comunidad Autónoma” en el nombre de una asociación privada en función de las partículas de enlace. No es lo mismo la “Asociación XXX de la Comunidad de Madrid” que la “Asociación XXX en la Comunidad de Madrid”, porque la preposición “de” puede dar lugar a entender pertenencia o dependencia de la Comunidad Autónoma mientras que la preposición “en” indica actuación en un ámbito geográfico, pudiendo ser inscribible la segunda pero no la primera.

palabras de las que deducir en conjunto un posible carácter público e incluso coincidir o asemejarse con el nombre de entes públicos, el empleo de estas palabras es correcto. Si consideramos otros poderes estatales, se pueden entender no admisibles para las asociaciones los términos «tribunal», «audiencia» o «juzgado», pero más dudoso el de «sala», como tampoco «cortes» o «parlamento», pero no tanto «asamblea». Por lo demás, las palabras «español» y «española», así como «nacional», que en otro tiempo estuvo sujeta a autorización, son de libre uso, al igual que el resto de gentilicios.

Vemos, pues, que el art. 8.1 LODA establece una regla general que exige su permanente aplicación al caso concreto, dejando un considerable margen de apreciación al Registro. Este margen podría reducirse y la regla mejorarse con una sencilla reforma. En efecto, algunos problemas sobre la identificación de las asociaciones se resolverían incorporando a este campo una norma realmente extendida entre el régimen de las personas jurídicas privadas y públicas, consistente en añadir unas siglas a la denominación cuando ésta no incluye el sustantivo o el sintagma obligatorio. El Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital obliga a las sociedades anónimas a recoger en su denominación «Sociedad Anónima» o «S.A.», en las de responsabilidad limitada «Sociedad de Responsabilidad Limitada», «Sociedad Limitada», «S.R.L.» o «S.L.» y en las sociedades comanditarias por acciones «Sociedad comanditaria por acciones» o «S. Com. por A.» (art. 6). Como una variante de la sociedad limitada la Ley regula la sociedad nueva empresa, que deberá incluir en el nombre «Sociedad Limitada nueva empresa» o «SLNE» (art. 435). El Código de Comercio exige para la compañía comanditaria simple la indicación «Sociedad en comandita» (art. 146). El art. 403 RRM hace una relación de las abreviaturas a utilizar por las sociedades, que, además de las descritas, comprenden «S.C.» o «S.R.C.» para la sociedad colectiva, «S.G.R.» para la sociedad de garantía recíproca o «S.E.» para la sociedad anónima europea. La Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales, recoge que en la denominación deberá figurar, junto a la indicación de la forma social de que se trate, la expresión «profesional» o su abreviatura «p» (art. 6.5). Lo mismo la Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas, que impone para el nombre la indicación «Sociedad Anónima Laboral», «Sociedad de Responsabilidad Limitada Laboral», o «Sociedad Limitada Laboral» o sus abreviaturas SAL, SRL o SLL (art. 3.1). E idéntica obligación para las sociedades anónimas deportivas, obligadas a añadir a la denominación la abreviatura SAD (art. 2.2 del Real Decreto 1084/1991, de 5 de julio). Otro ejemplo lo encontramos en las cooperativas, que necesariamente se deben nombrar incluyendo las palabras «Sociedad Cooperativa» o «S. Coop.» (art. 1.3 Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas). En el caso de las fundaciones directamente se impone el empleo de la palabra «Fundación», sin posibilidad de abreviarse (art. 5.1.a) Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones). El Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, en su modificación por la Ley 2/2019, de 1 de marzo, obliga a las entidades de gestión a integrar en el nombre «Entidad de Gestión de Derechos de Propiedad Intelectual» o bien añadir a continuación de la denominación la abreviatura «EGDPI». Por su parte, la ley es prolija respecto del sector público institucional estatal, que se compone de los organismos públicos (organismos autónomos y entidades públicas empresariales), las autoridades administrativas independientes, las sociedades mercantiles estatales, los consorcios, las fundaciones del sector público, los fondos sin personalidad jurídica y las universidades no transferidas, para todos los cuales se obliga a

utilizar el nombre íntegro, a excepción de las universidades, o bien su abreviatura, siendo respectivamente «O.A.», «E.P.E.», «A.A.I.», «S.M.E.», «C.», F.S.P.», y «F.C.P.J.» (Título II de la LRJSP).

Es fácil comprender que cuando una persona, desde una percepción media, se enfrenta al nombre de «Academia de Ciencias Penales», «Agencia de Investigación Ambiental», «Comisión Nacional para la Racionalización de los Horarios Españoles», «Comité Español de la Cámara de Comercio Internacional», «Consejo Económico y de Desarrollo Europeo», «Instituto de Trabajo Social y Servicios Sociales», «Instituto de Estudios Económicos» o «Instituto de Estudios Bursátiles», pueda interpretar que está ante entidades públicas. Sin embargo, todos estos nombres se corresponden con asociaciones privadas inscritas en el RNA, que por carecer de indicación distintiva propia generan una evidente confusión sobre su naturaleza jurídica.

En nuestra opinión, dado los vastos sectores que cubren las entidades asociativas comunes, desde el asistencial al económico, del cultural al profesional, del recreativo al ideológico, entre otros muchos, y su significación en todos ellos, la LODA debería modificarse para potenciar la identidad de las asociaciones, por sí y frente a otros sujetos, obligándolas a incluir en la denominación la palabra «Asociación» al principio, al final o intercalada, o en su defecto añadir al final del nombre la abreviatura «Asoc.». Si aplicamos esta propuesta a alguno de los ejemplos anteriores, el «Instituto de Trabajo Social y Servicios Sociales» se podría renombrar como «Asociación Instituto de Trabajo Social y Servicios Sociales» o el «Consejo Económico y de Desarrollo Europeo» como «Consejo Económico y de Desarrollo Europeo Asoc.»<sup>764</sup>, lo que claramente contribuiría a identificar en todos los casos ante qué tipo de persona jurídica nos encontramos y a eliminar cualquier posibilidad de equívoco<sup>765</sup>.

Hay en el art. 8.1 LODA un tercer aspecto de interés. Cuando, para evitar dudas de identidad, este apartado prohíbe el uso de «símbolos» o «acrónimos» propios de personas jurídicas diferentes lo que implícitamente está admitiendo es la posibilidad de emplear símbolos o acrónimos propios de la asociación. El acrónimo debe interpretarse en sentido amplio para comprender las siglas, entendiéndose que el acrónimo se forma tomando aleatoriamente letras de las palabras de la denominación para que, a su vez, se pueda leer como una palabra, mientras que la sigla se forma con la letra inicial de cada palabra. El símbolo también admite una doble interpretación. En primer lugar, en la denominación de las asociaciones caben los símbolos definidos como la representación gráfica de un concepto formada por letras y signos no alfabetizables, tales como el signo del euro (€), el ampersand (&) o el de kilómetro (km). En segundo término, al relacionar símbolo y entidad diferente de la asociación, lo que está haciendo la LODA es dar entrada a los emblemas, y al tiempo derivar en el Registro un conocimiento amplio de la simbología existente.

---

<sup>764</sup> Téngase en cuenta respecto de estos ejemplos de asociaciones privadas que el “Instituto de Mayores y Servicios Sociales” y el “Consejo Económico y Social”, con los que fácilmente pueden confundirse, tienen naturaleza pública.

<sup>765</sup> El único territorio que en la actualidad se beneficia del planteamiento que proponemos es la Comunidad Autónoma de Canarias. El art. 3 del Decreto 12/2007, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Asociaciones de Canarias, establece que la denominación de las asociaciones incluirá necesariamente la palabra “asociación”.

La facultad, si se repara, es de gran alcance pues no se limita a comprobar la estricta composición de la denominación con letras, números y símbolos, sino que se extiende a valorar si el acrónimo adoptado colisiona con algún otro previo que pueda dar lugar a confusión y, lo que es incluso más importante, a valorar si el emblema elegido para la asociación choca con otros anteriores. Muchas asociaciones plasman en la primera página de los estatutos un concreto emblema o logo, que además proyectan emplear en su documentación, y siendo así el Registro debe realizar la oportuna comprobación de la representación gráfica y lemas para que no interfieran con símbolos oficiales o particulares, y para en su caso requerir la oportuna eliminación o rectificación. La dificultad, por tanto, no se presenta si de la composición del nombre asociativo resultan unas siglas reconocidas como ONU u OTAN, o se adopta un exacto símbolo preexistente, que se rechazarían, sino de que, por ejemplo, una asociación dedicada a la seguridad vial refleje en sus estatutos una variación del emblema de la Dirección General de Tráfico o una dedicada al deporte recoja una versión de los aros olímpicos<sup>766</sup>, pues es aquí donde el juicio subjetivo del encargado del RNA, comparando los elementos descriptivos de los dos símbolos, ha de decidir sobre la viabilidad estatutaria. Menor dificultad concurre cuando las asociaciones, sobre todo de personas vinculadas al campo de la seguridad, el motor o el deporte, añaden a la cabecera de los estatutos una bandera de España modificada con elementos propios de la entidad, pues en estos casos el rechazo registral se basaría en la directa aplicación de la Ley 39/1981, de 28 de octubre, por la que se regula el uso de la bandera de España y el de otras banderas y enseñas<sup>767</sup>.

El segundo criterio plasmado en el art. 8.2 LODA es el «criterio de licitud»:

*«No serán admisibles las denominaciones que incluyan expresiones contrarias a las leyes o que puedan suponer vulneración de los derechos fundamentales de las personas».*

La asociaciones, no se sabe si por sentido común o por el efecto de esta interdicción, raramente adoptan denominaciones que sean contrarias a las leyes o a los derechos fundamentales. Pero si llegara a plantearse, el Registro deberá discernir sobre tal vulneración sin ninguna ayuda de criterios legales o jurisprudenciales. Incluso tendría que interpretar si los derechos de las personas son únicamente los «derechos fundamentales» o cabría una ampliación al resto de derechos, a los de la Sección 2ª del Capítulo II del Título I CE<sup>768</sup>.

Tampoco es frecuente pero sí se produce en alguna ocasión el uso de palabras soeces u ofensivas dentro del nombre de la asociación, que el Registro puede rechazar a partir de un razonamiento que pasa por considerar que los requisitos y límites legales sobre las denominaciones se establecen presuponiendo una racional, coherente y moderada aplicación del vocabulario, es decir, desde el justo entendimiento de que los promotores van a hacer un

---

<sup>766</sup> Sobre el uso del emblema de los cinco anillos entrelazados y las expresiones “Juegos Olímpicos”, “Olimpiadas”, “Comité Olímpico” u otros similares que induzcan a confusión, el art. 49.2 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, de Deporte, dispone: “Ninguna persona jurídica, pública o privada, puede utilizar dichos emblemas y denominaciones sin autorización expresa del Comité Olímpico Español”.

<sup>767</sup> Art. 8 de la Ley 39/1981, de 28 de octubre: “Se prohíbe la utilización en la bandera de España de cualesquiera símbolo o siglas de partidos políticos, sindicatos, asociaciones o entidades privadas”.

<sup>768</sup> Frente a la imaginaria e inadmisibles «Asociación contra la igualdad de derechos entre blancos y negros», ¿podría el Registro reparar la también supuesta «Asociación contra el derecho de los trabajadores a adoptar medidas de conflicto colectivo»?

uso razonable del lenguaje al momento de componer el nombre de la asociación, evitando palabras que puedan suponer menosprecio, que puedan resultar peyorativas o simplemente que en sí mismas sean malsonantes. Ni antes ni después de aprobarse la Constitución, bajo ninguna normativa aplicable, se ha permitido el acceso al RNA de ninguna entidad cuyo nombre incluyera expresiones de tal carácter, sin embargo, consideramos recomendable trasladar al régimen denominativo de las asociaciones, dentro del art. 8.2 LODA, la regla prevista en el art. 404 RRM, según la cual, con carácter general, se prohíbe la inclusión de *«términos o expresiones que resulten contrarios a la ley, el orden público y las buenas costumbres»*<sup>769</sup>. Esta prohibición general permitiría al RNA un mayor respaldo al momento de valorar nombres controvertidos por despreciativos, disonantes o groseros, sin necesidad de tener que generar rebuscadas argumentaciones<sup>770</sup>.

El tercer y último criterio que aparece en el art. 8.3 LODA es el «criterio de disponibilidad»:

*«Tampoco podrá coincidir, o asemejarse de manera que pueda crear confusión, con ninguna otra previamente inscrita en el Registro en el que proceda su inscripción, ni con cualquier otra persona jurídica pública o privada, ni con entidades preexistentes, sean o no de nacionalidad española, ni con personas físicas, salvo con el consentimiento expreso del interesado o sus sucesores, ni con una marca registrada notoria, salvo que se solicite por el titular de la misma o con su consentimiento».*

Este apartado viene a recoger el principio de novedad, que se concreta en la prohibición de coincidencia o semejanza de los nombres de las asociaciones con otros anteriores, en particular, con los de: a) otras asociaciones inscritas; b) otras entidades públicas y privadas españolas y extranjeras; c) personas físicas; y d) marcas registradas. La aparente sencillez del precepto no es tal, por lo que debe realizarse el debido análisis, que pasa por distinguir entre «coincidencia» y «semejanza».

No es la «coincidencia» el supuesto que presenta para el Registro la mayor dificultad. Sin grandes esfuerzos se puede comprobar que la denominación de la asociación es idéntica a otra anteriormente inscrita, a otra entidad, a una persona física o a una marca. Además, el art. 23.3 RRNA ha proporcionado pautas de gran utilidad al momento de esta apreciación: *«se entiende que existe identidad no sólo en el caso de plena coincidencia en la denominación, sino también cuando concorra alguno de los siguientes supuestos: a) la utilización de las mismas palabras en distinto orden, género o número; b) la utilización de las mismas palabras con la*

---

<sup>769</sup> La Dirección General de los Registros y del Notariado confirmó en vía de recurso (Resolución de 24 de febrero de 2005, en BOE núm. 82, de 6 de abril de 2005) la negativa del Registro Mercantil de Lleida a inscribir la escritura de constitución de la entidad “Jutge Penjat, S.L.” (en castellano Juez ahorcado o colgado), por no admitir la denominación previamente concedida por el Registro Mercantil Central. La resolución basó el rechazo en el criterio de las “buenas costumbres”, las cuales “han de relacionarse con la ética social y valorarse con arreglo a los criterios que han de regir la conducta humana no tanto como fuerza de obligar sino por la convicción de no ser socialmente reprochado. Y si la valoración de ese reproche social ha de hacerse con referencia a un criterio medio aceptable que opere con independencia de la voluntad del autor del acto a enjuiciar, la utilización de una denominación social que haga referencia a la ignominia de ser ahorcado aplicada a un Juez sí parece que incide en ese reproche socialmente objetivo que supone la falta de respeto a la ética social que ha de regir las relaciones entre sujetos de derecho en el ámbito mercantil” (FJ 3).

<sup>770</sup> Se trataría de una traslación no original al ámbito normativo de las asociaciones pues ya se prohíben las expresiones contrarias al orden público o a las buenas costumbres en el apartado 2 del art. 311-4 de la Ley 4/2008, de 24 de abril, del Libro Tercero del Código Civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas.

*adición o supresión de términos, artículos, preposiciones, conjunciones, guiones, signos de puntuación y de más expresiones o partículas de escaso significado; c) la utilización de palabras distintas pero con notoria semejanza fonética*». Según esto, una supuesta asociación llamada «Asociación Gato Madrid», dedicada a la protección de los animales y ya inscrita, impediría la inscripción de otra denominada «Gato Madrid Asociación», porque el distinto orden de las palabras no evita la coincidencia, de otra nombrada como «Asociación Gato y Madrid», porque la conjunción es irrelevante, e incluso de otra denominada igualmente «Asociación Gato Madrid» cuyo fin fuera la defensa de los intereses profesionales de los mecánicos de talleres de automóviles, porque aunque destinadas a actuar en ámbitos completamente distintos concurre una evidente semejanza fonética entre ambas denominaciones<sup>771</sup>.

No obstante lo expuesto, los cuatro casos del art. 8.3 LODA requieren de ciertas matizaciones.

El primero de ellos consiste en que el nombre de una asociación no podrá coincidir con el nombre de *«ninguna otra previamente inscrita en el Registro en el que proceda su inscripción»*. Si esto se interpreta de forma estricta y literal, y no hay motivos para no hacerlo, la propia LODA está permitiendo que en España existan, al menos, veinte asociaciones con idéntico nombre, actuando en los mismos ámbitos funcionales y, en parte, territoriales. Si una asociación de ámbito estatal pretende acceder al RNA pero su nombre coincide con otra previamente inscrita, el RNA, que es el registro procedente, denegará la inscripción, pero no impedirá, según la LODA, que la asociación presente su solicitud en el registro general de cualquier Comunidad Autónoma o en los de Ceuta y Melilla, dando lugar, en principio, a dos asociaciones con el mismo nombre, una, la inscrita en el RNA y con actuación en toda España, y otra, inscrita en el registro autonómico actuando, en parte, en el mismo ámbito que aquélla. Si en el resto de registros autonómicos no existe asociación alguna con la misma denominación, sería posible que todos ellos admitieran a inscripción una asociación con el mismo nombre que las dos anteriores. El resultado, como decimos, es la posibilidad de la existencia en España de veinte asociaciones de régimen común con idéntico nombre, y no pareciendo razonable este solapamiento el RRNA estableció que la regla del art. 8.3 LODA debía ponerse en relación con el Fichero de denominaciones. Este instrumento relaciona el nombre de las asociaciones inscritas en el RNA y, previa comunicación, en los registros de asociaciones de las Comunidades Autónomas (art. 25.3 LODA), por lo que el citado reglamento dispuso que no procede la inscripción si el nombre de la asociación solicitante coincide con otro previamente inscrito en el RNA o se encuentra incorporado al Fichero de denominaciones de asociaciones (art. 23.2.b). Es decir, el RNA no se limita a contrastar el nuevo nombre con el de las asociaciones que son de su estricta competencia sino también con el resto de nombres del Fichero, lo que supone un gran esfuerzo pero contribuye a una mayor singularidad de las asociaciones y reforzar la certeza del tráfico. En alguna ocasión se ha opuesto que esta interpretación no se corresponde con el art. 8.3 LODA, que sólo prohíbe la coincidencia de nombres dentro del mismo registro, a lo que cabría decir que también el artículo prohíbe tal coincidencia con el nombre de personas jurídicas privadas o entidades preexistentes, y lo

---

<sup>771</sup> A pesar de la aparente sencillez en la coincidencia, la figurada “Asociación española para la promoción de la cultura”, ¿se confunde con la “Asociación para la promoción de la cultura española”? ¿No podría pensarse en este caso que, aun con las mismas palabras, la distinta colocación de la palabra “española” rompe la identidad?

cierto es que las asociaciones inscritas en el RNA y en los registros de las Comunidades Autónomas son todas ellas «personas jurídicas privadas o entidades preexistentes»<sup>772</sup>.

El segundo supuesto, como se acaba de indicar, consiste en que el nombre de la asociación no podrá coincidir con el de cualquier otra persona jurídica pública o privada, ni con entidades preexistentes «*sean o no de nacionalidad española*». En realidad, el encargado del RNA asume la misma obligación que recae sobre notarios y registradores mercantiles de evitar duplicidades con respecto de entidades ajenas a los registros. El art. 407.2 RRM es claro al decir que «*aun cuando la denominación no figure en el Registro Mercantil Central, el Notario no autorizará, ni el Registrador inscribirá, sociedades o entidades cuya denominación les conste por notoriedad que coincide con la de otra entidad preexistente, sea o no de nacionalidad española*». Como vemos, los tres funcionarios públicos comparten la misma función, si bien en los más amplios términos respecto del encargado del RNA, que de nuevo se le aleja de la posición privilegiada del registrador mercantil, únicamente afectado por las entidades preexistentes «notorias», que no por todas las entidades preexistentes cualquiera que sea su notoriedad, publicidad o proyección social. En todo caso, la ambición o la ingenuidad de la LODA en este punto es notable pues no se puede pretender que el encargado del RNA conozca el nombre de todas las entidades extranjeras sin límite geográfico alguno y al margen de cualquier condición corporativa. Lo único que, a nuestro juicio, le puede ser exigible es el deber de no inscribir aquellas asociaciones con nombre igual al de aquellas entidades que por notoriedad, fama o celebridad deba razonablemente conocer. En esto se puede decir que converge con el registrador mercantil pero siempre desde la más elemental lógica no porque así lo haya querido la LODA<sup>773</sup>.

En cualquier caso, aun en el supuesto de inadvertencia por el RNA y consiguiente inscripción, la norma sigue resultando de utilidad desde el momento en que siendo ya pública la denominación la entidad afectada y preexistente siempre podrá solicitar su rectificación

---

<sup>772</sup> Con anterioridad a la LODA ya se consideró esta situación como un elemento de debate. En el caso de la STS de 25 de febrero de 1997 “la asociación Nuevo Futuro, inscrita en el Registro Nacional de Asociaciones, con una delegación en Sevilla, impugnó por la vía contencioso-administrativa cierta resolución de la Administración autonómica andaluza que inscribió una asociación con ese mismo nombre en el Registro Central de Asociaciones de Andalucía. Lo llamativo de este supuesto es que la prioridad en el uso de una denominación que otorga la previa inscripción en el Registro Nacional de Asociaciones, dependiente del Ministerio del Interior, lo es incluso respecto de las asociaciones que, con esa misma denominación u otra análoga que pueda inducir a confusión, pretendan inscribirse en los registros autonómicos de asociaciones”, cfr. MARÍN LÓPEZ, J.J., *Legislación sobre asociaciones*, op. cit., pág. 80.

<sup>773</sup> La Dirección General de los Registros y del Notariado confirmó en vía de recurso (Resolución de 7 de diciembre de 2004, en *BOE* núm. 11, de 13 de enero de 2005) la certificación expedida por el Registro Mercantil Central denegatoria de las denominaciones “AMC Management Sociedad Civil”, “Management AMC Sociedad Civil” y “AMC Valencia Sociedad Civil”, ya que las tres incluyen el acrónimo AMC, por el que es conocido internacionalmente el titular de los derechos de la Copa América 2007-Valencia, y cuya utilización es evidente que induce a confusión con la sociedad “American Cup Management, S.A.” pues las siglas de ésta son idénticas a las que se pretenden registrar (FJ 2). Esta Resolución fue comentada con cierta ironía: “Se trata de una resolución de escaso interés, pues su ámbito queda reducido a un solo Registro, el Mercantil Central. No obstante conviene tenerla en cuenta pues la misma nos puede servir de guía para otros casos similares que se plantean en los Registros Mercantiles Provinciales con denominaciones que han pasado el filtro del Registro Mercantil Central. Destacamos la finura calificatoria del Registrador Mercantil Central, pues es realmente difícil tener en la mente todos aquellos casos de acrónimos que puedan coincidir o dar lugar a confusión con la denominación de otra sociedad. Sin duda existió un preaviso por parte de las entidades afectadas, pues es relativamente frecuente, cuando de un acontecimiento deportivo de trascendencia se trata, el que determinadas personas pretendan apropiarse de las ventajas mediáticas que el mismo suministra para comercializar productos o con otros fines comerciales. Pasó con la Expo y las Olimpiadas del 92, también se intentó con la Copa del Mundo de Esquí Alpino de Granada, y volverá a pasar siempre que se den las mismas circunstancias”, vid. <https://www.notariosyregistradores.com/RESOLUCIONES/2005-ENERO.htm#r14> (último acceso 30.7.2019).

ante la jurisdicción civil. Será así si no ha mediado autorización previa, pues si bien la LODA no ha tenido en cuenta esta posibilidad, el RRNA es claro al señalar que se permitirá la coincidencia parcial del nombre de las asociaciones con el de una entidad preexistente, pública o privada, nacional o extranjera, si concurre autorización de ésta y la asociación se constituye como filial o delegación e introduce en la denominación un patronímico distintivo (art. 23.2.a). Las Naciones Unidas, por ejemplo, pueden autorizar a una asociación española el uso de su nombre o el nombre de sus organismos especializados para funcionar como delegación en nuestro país, pero siempre que no haya coincidencia exacta y se añada algún elemento nominativo distintivo<sup>774</sup>.

La problemática de este art. 23.2.a) RRNA, no obstante, es doble. Por un lado, puede interpretarse que la autorización de una entidad pública o privada a una asociación para usar su nombre no debe implicar, en todo caso, que la asociación se constituya como filial o delegación. Así parece entenderse por el RNA, admitiéndose que una universidad pueda autorizar el empleo de su denominación oficial por una asociación de estudiantes con fines culturales y sin necesidad de que ésta tenga condición de entidad filial, aunque, claro está, añadiendo a su nombre las oportunas palabras diferenciadoras. Tampoco parece que porque la Casa Real autorice el empleo de la palabra «real» («Real Sociedad de...»)<sup>775</sup> la asociación beneficiaria deba considerarse como una delegación de tan alta institución. Por otro, se da la circunstancia de que muchas autorizaciones caducan por el transcurso del tiempo o se retiran por la entidad autorizante, siendo que ésta, en estos casos, se dirige directamente al RNA para que revoque la denominación de la asociación. Desconoce la autorizante que la desaparición del nombre en el Registro sólo puede producirse previa una modificación de estatutos o bien por resolución judicial, y en la práctica lo que sucede es que la asociación a la que se le ha retirado de forma sobrevenida el uso de determinado nombre no siempre se apresura a tal cambio estatutario para no perder la identidad con la que nació y el prestigio que dicho nombre le proporciona, con el resultado de figurar denominaciones registrales no autorizadas por tiempo indeterminado. Nada puede hacer el RNA respecto de una cuestión exclusivamente interna entre entidad concedente y asociación autorizada, por lo que cualquier persona interesada en asociaciones que incluyen en el suyo el nombre o términos de otras entidades deberá realizar averiguaciones complementarias sobre la vigencia de la autorización y no limitarse a la información que resulta del Fichero de denominaciones.

Otra circunstancia que atiene a las autorizaciones o, más bien, a la falta de autorizaciones, se produce cuando un grupo de personas ha sufrido un fraude o mala práctica empresarial y deciden formar una asociación para la defensa de sus derechos e intereses. Lo normal es que se agrupen bajo los nombres de «asociación de perjudicados de...» o «asociación de afectados de...», añadiendo en los puntos suspensivos la denominación exacta de, por ejemplo, la entidad bancaria, el fabricante de automóviles o la clínica dental causante del daño. En todos estos casos se produce el uso del nombre de una entidad ya existente, pero

---

<sup>774</sup> En el RNA aparecen inscritas las siguientes asociaciones: “Asociación para las Naciones Unidas en España”, “Amigos de Naciones Unidas en España”, “Red Española del Pacto Mundial de Naciones Unidas” y “Cultura Pro Naciones Unidas”.

<sup>775</sup> En el RNA figuran inscritas la “Real Sociedad Matemática Española”, la “Real Sociedad Española de Física”, la “Real Sociedad Española de Química”, la “Real Sociedad Española de Historia Natural”, la “Real Sociedad Menéndez Pelayo”, la “Real Sociedad Canina de España”, la “Real Academia Hispánica de Filatelia e Historia Postal” o la “Real Academia de la Mar”.



no sería lógico que el Registro solicitara de los promotores la aportación de autorización. Primero, por la más que razonable negativa de la entidad a concederla y, segundo, porque supondría una indebida restricción a la libertad de constituir asociaciones, cuya denominación genérica sin identificación de la entidad, de obligarle el Registro a ello, desnaturalizaría el sentido y frustraría el impacto que precisamente con la creación de la asociación se pretenden alcanzar, y que, en parte, pasa por visibilizar en el nombre la condición de perjudicados o afectados por una precisa actuación de una concreta entidad<sup>776</sup>.

El tercer caso se refiere al uso del nombre de personas físicas. También está prohibido que las asociaciones utilicen el nombre de personas físicas identificables aunque esta regla tiene algunas excepciones. Antes de llegar a ellas hay que advertir que la vigilancia del encargado del Registro en este punto ha de ser extrema. Y es que no siempre la asociación incorpora a la denominación el nombre y apellidos completos de una persona, empleando en su lugar otras composiciones como, por ejemplo, «la sonrisa de Hugo», «el sueño de Hugo» o «la lucha de Hugo». Cuando esto ocurre el Registro debe ir a los estatutos para comprobar que, como es habitual, los fines de la asociación están vinculados a una persona, que pueden ser los de recaudar fondos para ayudar en la curación de la enfermedad del niño Hugo G. R., es decir, de una persona concreta sobre y en nombre de la cual va a realizar públicamente sus actividades<sup>777</sup>. Estamos, pues, ante la primera de las excepciones, que pasa por el consentimiento expreso de los padres o tutores para utilizar el nombre del menor o incapaz, y en general de la persona cuyo nombre figura en la denominación asociativa<sup>778</sup> o de sus sucesores, en documento que ha de integrar el expediente de inscripción. La notoriedad que puede llegar a alcanzar el seudónimo ha hecho que el RRNA equipare su uso por terceros al mismo nombre personal (art. 23.2.c). La segunda excepción, extraída del mismo artículo, pasa por presumir prestado el consentimiento cuando el nombre o seudónimo que aparece en la denominación se corresponde con uno de los socios fundadores de la asociación. Y la tercera salvedad, que responde a una práctica registral no recogida en la norma, alude a la utilización libre de nombres, en general conocidos, de personas que han fallecido cincuenta o más años antes de la fecha de presentación de la solicitud de inscripción<sup>779</sup>.

---

<sup>776</sup> En el RNA podemos encontrar entidades del tipo Asociación de Accionistas Perjudicados por el Banco XXX, Asociación de Afectados por Seguros XXX o Asociación de Afectados por XXX Dental.

<sup>777</sup> Esta comprobación es realmente importante para evitar fraudes, toda vez que es posible que ni el menor ni su familia hayan participado en la constitución de la asociación ni consentido el uso del nombre, bien por desconocimiento de la creación misma de la asociación, por desafección con los socios promotores, por la naturaleza de otros fines asociativos o por otros motivos.

<sup>778</sup> A veces se crean asociaciones para luchar contra las negligencias médicas en cuya denominación los promotores hacen constar el nombre completo de una persona viva pero en coma, precisamente la víctima de una mala práctica y, por tanto, imposibilitada para consentir el uso de su nombre. El Registro, entonces, ¿debe denegar la inscripción o salvarla interpretando que puede bastar el consentimiento del cónyuge o de sus familiares? Y en el segundo caso, ¿de sus familiares en línea recta por consanguinidad o de cualquiera?, ¿de alguno o de todos ellos?

<sup>779</sup> Adopta aquí el RNA un criterio inferido del régimen de acceso a los documentos que figuran en los archivos y contienen datos personales (art. 57.1.c) de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español). Sirve este criterio para dar viabilidad directa a las denominaciones que incluyen el nombre completo o apellidos de personajes ilustres como “Cervantes”, “Santa Teresa”, “Goya” o “Azaña”. En supuestos similares pero más recientes el RNA comprobará la fecha del óbito para requerir de los sucesores la autorización del nombre, así por ejemplo respecto de “Picasso”, que falleció en 1973. Para personajes menos conocidos cuyos datos personales no son públicos, el Registro solicitará de los promotores los correspondientes documentos justificativos.

El cuarto y último supuesto del art. 8.3 LODA es el que prohíbe la utilización de marcas registradas notorias en la denominación<sup>780</sup>, a menos que la inscripción de la asociación la solicite el propio titular de la marca o preste su consentimiento (art. 23.2.d) RRNA)<sup>781</sup>. Al margen de estas comprobaciones, que habilitan a la inscripción, el Registro igualmente puede proceder a inscribir un nombre comprensivo de una marca registrada, aunque en la solicitud no intervenga en forma alguna su titular. La única incompatibilidad que establece la Ley es que la marca registrada sea «notoria». En un principio, la normativa sectorial definía lo que debía entenderse por marca notoria, como así resultaba del art. 8.2 de la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas, según el cual: *«a los efectos de esta Ley, se entenderá por marca o nombre comercial notorios los que, por su volumen de ventas, duración, intensidad o alcance geográfico de su uso, valoración o prestigio alcanzado en el mercado o por cualquier otra causa, sean generalmente conocidos por el sector pertinente del público al que se destinan los productos, servicios o actividades que distinguen dicha marca o nombre comercial»*. Sin embargo, el concepto desapareció con la reforma llevada a cabo por el Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, de transposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados, en cuya exposición de motivos se puede leer que *«la protección conferida a las marcas o nombres comerciales notorios registrados varía sensiblemente con respecto de lo establecido en la normativa anterior. Desaparece la distinción entre marca o nombre comercial notorio y renombrado, previéndose una sola categoría, la del renombre en España, tratándose de una marca española, o del renombre en la Unión Europea, si se tratase de una marca de la Unión. A estos efectos, ha de tenerse en cuenta que, conforme a la jurisprudencia más extendida, para que una marca goce de renombre ha de ser conocida por una parte significativa del público interesado en los productos o servicios»*. No existe, pues, en la actualidad la «marca registrada notoria» a que se refiere la LODA, de nuevo desfasada en sus remisiones normativas. Con independencia de su actualización, lo cierto es que el RNA, ante la duda de estar ahora ante una «marca registrada renombrada», más que decidir sobre el renombre debería hacer uso del mecanismo general de la petición de informe a la Oficina Española de Patentes y Marcas para que se pronuncie al respecto y más aún cuando el mismo RRNA prevé que el RNA podrá requerir la colaboración del Registro de Marcas (art. 23.4). En función del criterio del órgano especializado, el RNA podría acceder a la inscripción o bien solicitar de la asociación la debida rectificación del nombre<sup>782</sup>.

---

<sup>780</sup> La coincidencia entre el nombre de una asociación y una marca es probable si se tiene en cuenta que aquél se forma en muchas ocasiones con una, dos o tres palabras, con referencia subjetiva u objetiva, y esta última a su vez con designación real o inventada, sin aparecer el término “asociación”, y es que como se ha destacado “las marcas posiblemente más importantes son las denominativas. Es decir, son marcas constituidas por una o varias palabras que pueden ser vistas, pueden ser leídas y pueden también ser transmitidas oralmente, pueden ser oídas. Una marca denominativa consiste en una o varias palabras que designan directamente el bien o servicio que se pretende identificar. Esa denominación puede ser un nombre propio, por ejemplo, el nombre del propietario de la empresa. Puede ser una denominación conceptual, es decir, una palabra o conjunto de palabras con un sentido determinado o puede ser un término inventado, que no signifique nada”, cfr. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A., *Apuntes de Derecho Mercantil*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2003, pág. 465.

<sup>781</sup> Además de por lo dispuesto en la normativa propia, el RNA se ve vinculado por la disposición adicional decimocuarta de la Ley 17/2011, de 7 de diciembre, de Marcas: “Los órganos registrales competentes para el otorgamiento o verificación de denominaciones sociales de personas jurídicas denegarán el nombre o razón social solicitado si coincidiera o pudiera originar confusión con una marca o nombre comercial renombrados en los términos que resultan de esta Ley, salvo autorización de la marca o nombre comercial”.

<sup>782</sup> Un supuesto análogo a las marcas atiene a las denominaciones de origen reguladas en la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito supraautonómico. Cuando del conjunto denominativo y objetivo de la asociación se derive el uso de una denominación de origen relevante como,

Todo lo anteriormente dicho sobre la coincidencia es aplicable a la segunda prevención del art. 8.3, que no es otra que la prohibición de la « semejanza ». Ahora bien, la problemática aquí no es tanto la similitud de denominaciones, que en sí misma no está prohibida, sino que tal similitud genere confusión. El RNA ante dos nombres no idénticos debe verificar, primero, que existe una semejanza evidente y, segundo, realizado lo anterior, llegar a la conclusión de que la concurrencia en el tráfico de ambos nombres es equívoca. Aparecen entonces en toda su intensidad dos conceptos indeterminados que requieren de una aplicación y solución única y justa, de la exclusiva responsabilidad del encargado del Registro.

Según la RAE semejanza significa « *que asemeja o se parece a alguien o a algo* », asemejar « *hacer algo con semejanza a otra cosa* » y confusión « *mezclar cosas diversas de manera que no puedan reconocerse o distinguirse* ». Aplicado esto a nuestro campo nos encontramos con que mediante la oportuna combinación de letras y números dos o más denominaciones pueden no llegar a diferenciarse unas de otras.

Partiendo del carácter preferente de las denominaciones inscritas, son las denominaciones extrarregistrales que pretendan obtener la inscripción las que deben superar el juicio de comparación con aquéllas. Al momento de su creación en 1964, el RNA arrancó con un banco de nombres procedente de los antiguos registros, y fue con ellos con los que se establecieron los primeros contrastes de coincidencia y similitud, iniciando un proceso cada vez más complejo debido a que a cada nueva inscripción ese banco o conjunto se iba ampliando. Desde las primeras miles de asociaciones se ha pasado hoy a más de medio millón de asociaciones sobre cuyos nombres el RNA tiene que realizar el correspondiente ejercicio de cotejo<sup>783</sup>, además de con el resto de entidades nacionales y extranjeras preexistentes, con personas físicas y con marcas renombradas.

Tal ejercicio, ya de por sí complejo, debe guardar el debido equilibrio. El criterio de aplicación no puede ser muy estricto para no restringir la libertad de crear asociaciones ni tan flexible que se permita la concurrencia de un número indeterminado de asociaciones con prácticamente el mismo nombre<sup>784</sup>.

---

por ejemplo, “Jerez-Xérès-Sherry”, “Montilla-Moriles” o “Ribeira Sacra”, el Registro debería recabar las autorizaciones pertinentes. Nada de esto ha impedido que en la actualidad se encuentre inscrita en el RNA la genérica “Asociación Española de Denominaciones de Origen-Origen España”.

<sup>783</sup> El RNA aprecia la coincidencia o similitud del nombre de la nueva asociación con los datos del Fichero de denominaciones, que a fecha 1 de enero de 2020 presentaba 509.878 registros, comprensivos de denominaciones de asociaciones generales, estatales o autonómicas, y especiales.

<sup>784</sup> Al analizar la doctrina administrativa sobre el nombre de las entidades religiosas y, en concreto, al abordar la cuestión de la denominación “idéntica” y la denominación “parecida”, se ha advertido el mismo problema, y que si bien cualquier denominación religiosa con pretensiones registrales no podrá ser idéntica a otra que esté inscrita, “si la praxis administrativa va denegando la inscripción a distintas entidades religiosas que tienen unas denominaciones similares –no idénticas– se podría incurrir en una acentuada discrecionalidad. Sobre todo si nos referimos al hecho religioso, porque muchas de las denominaciones distintivas forzosamente acostumbran a parecerse cuando provienen de un mismo tronco confesional común”, vid. SEGLERS, A., *La inscripción registral de las confesiones religiosas: análisis de los requisitos legales*, Revista de Administración Pública, núm. 163, 2004, págs. 312 a 318. Esta misma problemática se ha llevado al campo de la discrecionalidad administrativa respecto del Registro de Partidos Políticos, vid. MARTÍN DE LA VEGA, A., *Los partidos políticos y la Constitución de 1978. Libertad de creación y organización de los partidos en la Ley Orgánica 6/2002*, Revista Jurídica de Castilla y León, núm. extraordinario, enero 2004, págs. 220 y 221.

Para salvar la coincidencia tradicionalmente se ha venido exigiendo a la nueva asociación que añadiera al nombre un elemento distintivo respecto de las denominaciones ya registradas. Aunque las combinaciones que puede llegar a concebir el ser humano son casi infinitas, este criterio presentaba el problema de producir unas denominaciones excesivamente extensas y el de verse limitado en el uso de términos apropiados al ámbito funcional de actuación. Si, por ejemplo, partimos de la supuesta asociación llamada «Asociación protectora de animales», las siguientes, para ser admitidas, debían contar con un añadido para dar lugar a la «Asociación protectora de animales y plantas», la «Asociación protectora de animales y plantas *El Refugio*», la «Asociación protectora de animales y plantas *El Refugio de Tobi*», y así sucesivamente, generando nombres poco operativos. Pero es que, a su vez, si los fines de la asociación eran los de proteger a los animales, difícilmente podían renunciar al uso de «protectora», sobre todo, como es el caso, cuando esta palabra ha hecho fortuna en este ámbito y es ilustrativa de las actividades y confiable frente a terceros<sup>785</sup>. Por supuesto, la segunda asociación a la que nos referimos en nuestro ejemplo podía adoptar como nombre «Asociación para la defensa de los animales», sin más, siendo perfectamente inscribible, pero a costa de buscar un sinónimo de «proteger» que, tales como «defender», «resguardar» o «amparar», quizás no sean los más adecuados y precisos al objeto social pretendido. Pensemos, además, en el nombre original de otra supuesta asociación, ya de por sí extenso y con utilización de palabras clave, como, por ejemplo, «Asociación española para la investigación, prevención y curación del ictus cerebral y otras enfermedades neurológicas». Así, una segunda asociación se veía obligada a hacer aún más extensa su denominación, siempre con elementos añadidos suficientemente distintivos (no valdría añadir un acrónimo o números) y posiblemente no queriendo usar palabras diferentes de «ictus», como las de «trombosis» o «embolia». La guía del Registro, en definitiva, era que lo más comprendía a lo menos y que si, retomando el primer ejemplo, se inscribía la «Asociación protectora de animales y plantas» no podía después inscribirse la «Asociación protectora de animales» debido a que la primera ya absorbía a la segunda<sup>786</sup>. En la actualidad, el RNA ha relajado este criterio en el sentido de romper la coincidencia no sólo mediante la incorporación de términos suplementarios sino a través de su supresión respecto del nombre previamente inscrito. De esta manera, si este nombre ya inscrito es «Asociación protectora de animales y plantas», procedería la inscripción de una nueva entidad llamada «Asociación protectora de animales», y si la primera es «Asociación española para la investigación, prevención y curación del ictus cerebral y otras enfermedades neurológicas» también procedería inscribir una segunda llamada «Asociación española para la investigación, prevención y curación del ictus cerebral».

La LODA también impone que la comparación denominativa se haga en relación con entidades públicas y privadas, personas físicas y marcas registradas. Sin embargo, el juego combinado de las restricciones y autorizaciones ya comentadas hace que los promotores se cuiden de no interferir con el nombre de entidades, personas y marcas, y que, por tanto, las fricciones se produzcan entre las propias asociaciones. En este marco de entidades, personas y marcas la coincidencia es casi inconcebible y difícilmente una asociación solicita inscribirse con el nombre de personas jurídicas públicas o privadas, o personas o marcas bien reconocidas.

---

<sup>785</sup> En el Fichero de denominaciones del RNA, a fecha 1 de octubre de 2019, constaban 715 asociaciones, nacionales y autonómicas, con la expresión “protectora de animales” en su denominación.

<sup>786</sup> Este criterio derivaba de lo dispuesto en la disposición transitoria del Real Decreto 713/1977, de 1 de abril.

Pero no es tan infrecuente que algunas asociaciones intenten variaciones sobre determinados organismos públicos como, por ejemplo, «Consejo de Política Fiscal y Financiera», «Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia», «Comité Español de Disciplina Deportiva» o «Instituto Nacional de Estadística». Es aquí donde el RNA debe velar porque una supuesta similitud no encubra una verdadera coincidencia, y se evite que, por ejemplo, tengan acceso al Registro denominaciones como «Consejo Fiscal y Financiero», «Comisión Nacional de la Competencia Empresarial», «Comité Español de Vigilancia Deportiva» o «Instituto de Estadística». En todos estos casos el Registro impone a los promotores que, de alguna forma, desfiguren la denominación para eliminar cualquier atisbo de conexión con los nombres preferentes.

Lo que consigue el RNA con todas estas operaciones es romper la coincidencia para dar lugar a lo que no prohíbe la LODA, es decir, la semejanza de nombres. Lo que realmente prohíbe la Ley es que dicha semejanza sea confusa. Pero lo que sea o no confuso se ha de decidir en cada caso, y no siempre registro, asociaciones y jueces convergen sobre la misma solución.

Como es sabido, el RNA recibe al año miles de solicitudes de inscripción de nuevas asociaciones, muchas de las cuales presentan el problema de que sus denominaciones son parecidas a las de otras ya registradas. En la inmensa mayoría de las ocasiones los promotores aceptan las indicaciones en materia de subsanación del nombre, aunque no se sabe si por convencimiento, lo que avalaría el acierto del requerimiento, o por razones prácticas, al entender que es preferible obtener la inscripción con una denominación ligeramente modificada que entablar una dialéctica con el Registro, posiblemente destinada a terminar en una denegación de la solicitud, y después emprender un proceso judicial costoso y de futuro incierto. Por este motivo, no existe una jurisprudencia especialmente abundante en este ámbito.

La SAN de 21 de noviembre de 2007 desestimó el recurso presentado por la «Sociedad Española de Neumología y Cirugía Torácica (SEPAR)» contra la resolución del RNA de 4 de abril de 2005 de inscripción del cambio de nombre de la Sociedad Española de Cirugía Cardiovascular que, previa modificación de los estatutos, pasó a ser «Sociedad Española de Cirugía Torácica y Cardiovascular (SECTCV)». La sentencia se basó en que el control del Registro no alcanza a valorar la identidad y naturaleza de la asociación y que la legalidad de la modificación estatutaria debía resolverse en el orden jurisdiccional civil. En concreto, la Sala argumentó que *«en este caso las razones por las que se opone el recurrente a la inscripción del cambio de denominación se basa en consideraciones que exceden a ese limitado control que puede realizar la Administración en el momento de la inscripción y que vienen referidas a que ese cambio de denominación afecta gravemente a los intereses de la Sociedad Española de Neumología y Cirugía Torácica y a los intereses generales por las graves confusiones que pueden producirse y ello no tanto por la coincidencia en la denominación de ambas sociedades del término “cirugía torácica” (la propia parte reconoce que pueden existir otras asociaciones que tengan por objeto actividades relacionadas con la cirugía torácica) sino por el hecho de que dicha expresión no se corresponde con la verdadera identidad de la asociación SECTCV ya que a la vista de los Estatutos... sólo son miembros numerarios de dicha asociación los*

*cirujanos cardiovasculares y no los cirujanos con la especialidad de “cirugía torácica” y sus estatutos hacen referencia a asuntos relacionados exclusivamente con la cirugía cardiovascular existiendo discrepancia entre las partes acerca del significado del término cirugía torácica» (FJ 2). Habría que matizar que si en este caso se procedió a la inscripción de la Sociedad Española de Cirugía Torácica y Cardiovascular (SECTCV) no fue por una eventual limitación de las funciones del RNA al momento de aplicar el art. 8.1 LODA sino porque la expresión «cirugía torácica» no está reservada a ninguna entidad y porque, como ya sabemos, al Registro le está prohibido conocer la condición profesional de los socios.*

La SAN de 15 de junio de 2015 declaró nula la resolución del RNA de 19 de marzo de 2013, de inscripción de la «Asociación Democracia Real Ya», por coincidir e inducir a error con la marca «Democracia Real Ya (D.R.Y.)», concedida por la Oficina Española de Patentes y Marcas el 22 de enero de 2013. La sentencia se basó en que el nombre de la asociación coincidía con el de un «*movimiento ciudadano*» o «*fenómeno social*» previo, y en la notoriedad de la marca, especialmente en redes sociales (FJ 7). Llama la atención el primer argumento debido a que, tras remarcar las limitadas funciones de comprobación del RNA, a ejercer sólo respecto de personas jurídicas o entidades preexistentes (art. 8.3 LODA), la sentencia extiende la comparación del nombre de la asociación con el de un movimiento social, que incluso define como «*organización primaria, anterior a la adquisición de cualquiera de las formas jurídicas reconocidas por el Derecho*». También sorprende que para apreciar la «notoriedad» de la marca, registrada menos de dos meses antes de la inscripción de la asociación, la sentencia acudiera a su significado común recogido por la RAE, sin mención alguna al concepto legal del entonces vigente art. 8.2 de la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas. Habría que decir, además, en descargo del RNA, que no se llegaron a inscribir denominaciones exactamente iguales, es decir, no se registró ninguna entidad llamada «Democracia Real Ya (D.R.Y.)» sino una entidad con un nombre similar como es «Asociación Democracia Real Ya», sin ni tan siquiera añadirle ningún acrónimo. La palabra «asociación» al principio del nombre se entiende que singulariza la naturaleza jurídica de la entidad y su sometimiento al régimen legal previsto para las asociaciones, que les obliga a dotarse de unos estatutos con un contenido preciso, a organizarse sobre la base de una asamblea general y un órgano de representación, a funcionar con arreglo al principio democrático, a establecer los derechos y deberes de los socios o a cumplir determinadas obligaciones de naturaleza documental y contable. Todo esto diferencia claramente a la asociación inscrita de la marca derivada del movimiento cívico 15-M, cuya singular estructura y formas de expresión destaca la propia sentencia. Sea como fuere, se determinó la nulidad de la inscripción en el RNA y su correspondiente ejecución.

La STS 2393/2016, de 8 de noviembre, estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Consejo General de Colegios de Administradores de Fincas contra la resolución de la Oficina Española de Patentes y Marcas de 27 de junio de 2012 de concesión de la marca «APAF, Asociación Profesional de Administradores de Fincas». El Tribunal Supremo argumentó que «*el usuario medio puede percibir que los servicios que presta una empresa cuya marca se denomina “APAF, Asociación Profesional de Administradores de Fincas” se corresponde con los propios de los colegios profesionales oficiales de administradores de fincas y no con servicios de una empresa privada que presta servicios que, en principio, no están relacionados con esta actividad profesional. Y decimos, en principio, porque los servicios para*

los que se solicita la inscripción no son los propios de administración de fincas (incluidos en la clase 36) sino para la prestación de servicios de publicidad, gestión comercial, administración comercial, trabajos de oficina (clase 35). Es cierto que los servicios descritos en ambas categorías del nomenclátor se encuentran íntimamente conectados, pero ello introduce una mayor riesgo y refuerza, aún más, la prohibición de su inscripción, pues si se pretende prestar servicios por completo ajenos a la administración de fincas, la denominación elegida induce a error». El segundo motivo es indiscutible pero es dudoso que los términos «asociación profesional» deban ineludiblemente inducir a cualquiera a pensar que está ante una entidad oficial. De hecho, la Asociación Profesional de Administradores de Fincas debió pasar el filtro del registro de asociaciones como tantas otras de similar naturaleza por no verse la utilización de ninguna palabra de la que inferir su carácter público.

La STSJ de Madrid de 10 de julio de 2017 declaró nula la resolución del RNA de 12 de enero de 2016, de inscripción de la «Federación Española Independiente de Pesca Submarina y Buceo», por inducir a error con la asociación deportiva «Federación Española de Actividades Subacuáticas», registrada en el Consejo Superior de Deportes, y sobre su propia naturaleza. La sentencia manifestó que el concepto de «Federación» en el ámbito deportivo tiene un naturaleza específica conforme a la Ley del Deporte y que la denominación «Federación Española Independiente de Pesca Submarina y Buceo» produce la inmediata sensación en cualquier persona, deportista o no, deportista profesional o aficionado, de que se trata de una Federación Deportiva Oficial, de manera que induce a error no sólo con la «Federación Española de Actividades Subacuáticas» sino respecto de su misma naturaleza jurídica (FJ 5). Al momento de la inscripción practicada en 2016 existían en el RNA casi dos mil entidades asociativas cuyo nombre comenzaba por «Federación Española de...», muchas de ellas dedicadas al deporte, sin que se tuviera conocimiento de que esta circunstancia hubiera producido equívocos. En cualquier caso, a partir de este pronunciamiento judicial el RNA no está admitiendo la combinación de «Federación Española» cuando la entidad presenta fines de carácter deportivo<sup>787</sup>.

Otros muchos casos se resuelven en la vía administrativa, privando del conocimiento y su resolución por parte de los órganos judiciales, y a su vez al RNA de la formación de un cuerpo de criterios interpretativos específicos. En su ausencia, además de la LODA y el RRNA, resulta muy útil acudir a la normativa del Registro Mercantil<sup>788</sup>, y en ocasiones al derecho marcario.

---

<sup>787</sup> La Dirección General de los Registros y del Notariado confirmó en vía de recurso (Resolución de 21 de junio de 2018, en *BOE* núm. 150, de 21 de junio de 2018) la certificación expedida por el Registro Mercantil Central denegatoria de las denominaciones “Federación Española e-Sports, Sociedad Limitada”, “Federación Española de Deportes Electrónicos”, Sociedad Limitada” y “Federación Madrileña e-Sports, Sociedad Limitada” porque “la inclusión en la denominación social del término “federación” junto a otros de evidentes connotaciones deportivas (e-Sports, Deportes electrónicos) hace inevitable la confusión entre la naturaleza de la entidad que se pretende constituir (sociedad de capital), y aquella a que induce la denominación (federación deportiva). A lo anterior hay que añadir que en nuestro ordenamiento jurídico las federaciones deportivas constituyen uno de los cinco supuestos de asociacionismo previstos en la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, cuya específica regulación... las diferencia jurídicamente de cualquier otra entidad con personalidad jurídica, por lo que debe evitarse cualquier situación que comprometa su debida identificación e individualización” (FJ 4).

<sup>788</sup> En este ámbito de las denominaciones el Registro de Asociaciones se ha llegado a considerar “Registro limítrofe” del Registro Mercantil, vid. BALLESTEROS ALONSO, M., *El Registro Mercantil Central: historia, régimen y Registros limítrofes*, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, núm. 765, 2018, págs. 92 y 93.

El art. 23.3 RRNA coincide en gran medida con el art. 408.1 RRM, que ha sido objeto de reiterada interpretación por el Registro Mercantil Central y, en vía de recurso, por el órgano especializado que es la Dirección General de los Registros y del Notariado<sup>789</sup>. Esta dirección general tiene consolidada una doctrina sobre la «identidad» de denominaciones que, por todas, se explicita en su Resolución de 21 de junio de 2019:

*«La identidad de denominaciones no se construye al supuesto de coincidencia total y absoluta entre ellas, fenómeno fácilmente detectable, sino que se proyecta a otros casos, no siempre fáciles de precisar, en los que la presencia de algunos elementos coincidentes puede inducir a error sobre la identidad de las sociedades. Debe, pues, interpretarse el concepto de identidad a partir de la finalidad de la norma que la prohíbe, que no es otra que la evitar la confusión en la denominación de las compañías mercantiles. Por eso, como tiene declarado este Centro Directivo, en materia de denominaciones sociales el concepto de identidad debe considerarse ampliado a lo que se llama “cuasi identidad” o “identidad sustancial”.*

*La afirmación anterior exige precisar qué se entiende por identidad más allá del supuesto de coincidencia plena o coincidencia textual, es decir, qué se reputa como identidad sustancial, entendida como el nivel de aproximación objetiva, semántica, conceptual o fonética que conduzca objetivamente a confusión entre la denominación que se pretende inscribir y otra cuya sustancial proximidad impida a la primera ser un vehículo identificador. A tal propósito se debe el contenido del art. 408 del Reglamento del Registro Mercantil... Ahora bien, esa posibilidad de ampliar la noción de identidad para incluir en ella supuestos de lo que se ha llamado doctrinalmente “cuasi identidad” o “identidad sustancial” no puede impedir que se tenga en cuenta el fin último que la prohibición de identidad tiene: identificar con un cierto margen de seguridad al sujeto responsable de determinadas relaciones jurídicas. De este modo puede decirse que nuestro sistema prohíbe la identidad, sea esta absoluta o sustancial de denominaciones, pero no la simple semejanza... A esta finalidad responde una de las funciones básicas del Registro Mercantil Central.*

*Detectar la identidad de denominaciones es una tarea eminentemente fáctica, por lo que exige una especial atención a las circunstancias de cada caso. No cabe olvidar que se trata de valorar cuándo el nombre identifica, con un cierto margen de seguridad, al sujeto responsable de determinadas relaciones jurídicas. Por ello, si la interpretación de los criterios normativos, sobre todo la de aquellos que incorporan conceptos revestidos de una mayor indeterminación, como los relativos a términos o expresiones “genéricas o accesorias”, a signos o partículas “de escasa significación” o a palabras de “notoria semejanza fonética” no tiene por qué realizarse de forma restrictiva, tampoco cabe en ella una gran laxitud, o la consideración de que no sea posible la aplicación simultánea de dos o más de esos criterios que se incluyen en el citado artículo 408..., de suerte que puedan llevar a considerar como distintas determinadas denominaciones a pesar de la semejanza que presenten si ésta no es suficiente para dar lugar a errores de identidad. En ese difícil equilibrio se ha de desenvolver la tarea de calificar la identidad de las denominaciones, de modo que la interpretación y aplicación de tales normas,*

---

<sup>789</sup> Las resoluciones de inscripción del RNA pueden ser revisadas en vía administrativa a través del recurso de alzada que, sin embargo, resuelve la Subsecretaría del Interior, órgano jerárquicamente superior de la Secretaría General Técnica competente para la dirección de los servicios comunes del departamento (art. 58.2 y 63.1 LRJSP).



*conforme al criterio teleológico apuntado, ha de atemperarse a las circunstancias de cada caso»<sup>790</sup>.*

De todo lo anterior, perfectamente aplicable al RNA, se extraen tres conclusiones. La primera, que nos encontramos ante una materia intensamente casuística. La segunda, que se ha de mantener el necesario equilibrio en las valoraciones. Y la tercera que quedan prohibidas la «coincidencia total» y la «coincidencia sustancial» o lo que podríamos llamar « semejanza cualificada», y que se permite la «simple semejanza».

Precisamente por ello, no son extrañas las discrepancias entre el Registro Mercantil Central y la Dirección General de los Registros y el Notariado.

En la Resolución 21 de junio de 2019, que hemos reproducido, se recovó la calificación realizada por el RMC, que expidió certificación denegatoria de reserva de la denominación «Ardo Benimodo, SL» por generar confusión con la existente «Hardo España, SA». La DGRN entendió que *«en el presente supuesto no puede confirmarse la calificación impugnada, toda vez que aun cuando existe identidad fonética entre los términos “Ardo” y “Hardo”, y que el término “España” que se contiene en otra denominación ya reservada se encuentra incluido en la relación de términos o expresiones genéricas –carentes de suficiente valor distintivo- a que hace referencia los artículos 408 del Reglamento del Registro Mercantil y 10 de la Orden de 30 de diciembre de 1991, lo cierto es que esa mínima diferencia gramatical unida a la añadidura del topónimo “Benimodo” tiene como resultado que se trate de denominaciones claramente diferenciables»* (FJ 7).

En la Resolución de 26 de marzo de 2003<sup>791</sup> se rechazó la apreciación de identidad realizada por el RMC entre la denominación «BBDO Consulting, S.A.» y la preexistente «BDS Consulting, S.L.», por entender que *«las distintas letras empleadas en los términos “BBDO” y “BDS” tienen alcance diferenciador relevante, no sólo gráficamente, sino también desde el punto de vista fonético toda vez que la pronunciación de dichas palabras exige su delecteo con el resultado de que la representación de sonidos que los vocablos en cuestión implican tienen suficiente virtualidad distintiva»* (FJ 2).

El mismo supuesto se dio respecto de la denominación «Mavike, Sociedad Limitada», entendiendo el RMC que existía identidad sustancial con las ya reservadas «Comercial Mavica, Sociedad Limitada», «Promociones Maviquer, S.L.», «Mabeke Hermanos, S.L.», «Construcciones Mavec, S.A.», «Mabite, S.L.», «Mabec, Sociedad Limitada», «Mavec, S.A.», «Mavicu, S.A.» y «Mabek, S.A.». Mediante la Resolución de 21 de julio de 2017<sup>792</sup> se revocó la nota de calificación del registrador porque *«no deben tenerse en cuenta en el análisis aquellos elementos añadidos a algunas de las denominaciones ya registradas que carecen de facultad o carácter diferenciador. Los términos “comercial”, “promociones”, “hermanos” y*

---

<sup>790</sup> Resolución de 21 de junio de 2019, de la Dirección General de los Registros y del Notariado (FJ 4, 5 y 6), en *BOE* núm. 170, de 17 de julio de 2019.

<sup>791</sup> Resolución de 26 de marzo de 2003, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en *BOE* núm. 100, de 26 de abril de 2003.

<sup>792</sup> Resolución de 21 de julio de 2017, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en *BOE* núm. 190, de 10 de agosto de 2017.

*“construcciones” aparecen expresamente en la lista publicada en la página web del Registro Mercantil Central entre aquellos que por su escasa relevancia carecen de dicha función diferenciadora. El análisis debe ceñirse en consecuencia a la comparación entre la denominación solicitada, Mavike, y aquellas ya inscritas: Mavica, Maviquer, Mabeke, Mavec, Mabite, Mabec, Mavec, Mavicu y Mabek», añadiendo que «siendo la denominación solicitada claramente similar a algunas de las ya registradas, existen no obstante suficientes elementos diferenciadores, tanto gramaticales como fonéticos, que justifican considerarla como una denominación distinta» (FJ 6).*

Al mismo nivel de detalle se llegó en la Resolución de 3 de julio de 2019<sup>793</sup>, en que la denominación «Grupo Juinsa, Sociedad Limitada», rechazada por el RMC, fue admitida por la DGRN en su comparación con las preexistentes «Junsa, S.L.», «Junisa, Sociedad Anónima», «Juin, Sociedad Anónima» y «Joinsa, S.A.». Se entendió que el término «Grupo» no era diferenciador pero sí el resto de palabras, cuyas distintas letras y colocaciones las diferenciaban unas de otras fonética y gramaticalmente (FJ 6).

Solicitada certificación negativa para la denominación «Tu Gestoría en Línea» se emitió por el RMC certificación positiva al constar registrada la denominación «Gestión de Líneas, S.L.». Por Resolución de 27 de noviembre de 2017<sup>794</sup> quedó revocada la calificación porque *«desde el punto de vista gramatical (artículo 408.1.1ª y 2ª del Reglamento del Registro Mercantil) la denominación solicitada “Tu Gestoría en Línea” es suficientemente singular y perfectamente distinguible de la existente “Gestión de Líneas”, que no permite la identificación entre la actividad (Gestoría) y la acción (Gestión), ni facilita la confusión gramatical entre el nombre y la forma verbal... A la misma conclusión se llega desde el punto de vista fonético... En definitiva, existen suficientes elementos diferenciadores»* (FJ 6).

La Resolución de 24 de abril de 2018<sup>795</sup> es especialmente prolija por analizar un conjunto de denominaciones, pero por su interés no centramos en dos de ellas. Solicitada reserva para la denominación «ASP Abogados y Asesores Tributarios» la DGRN entendió *«que presenta una evidente semejanza con las ya inscritas “PSG Abogados y Asesores Tributarios” y “S&P Abogados y Asesores Tributarios”, por cuanto en las tres se contemplan cuatro palabras idénticas como son: “Abogados y Asesores Tributarios”. Ahora bien, precisamente la existencia de la previa “ASP”, término que ni gramática ni fonéticamente se asemeja a los reseñados, permite una individualización de la denominación solicitada suficiente para afirmar su no coincidencia con las ya inscritas... Esta Dirección General no puede compartir la afirmación de la nota de defectos de considerar el término “ASP” como una mera expresión genérica o accesoria, de escasa significación. Bien al contrario, es precisamente la que permite diferenciar la denominación solicitada de las ya inscritas sin que su carácter acrónimo o de fantasía desvirtúe tal afirmación»* (FJ 6.a). También solicitada reserva para la denominación «ASP Asesores Tributarios y Abogados» la DGRN expuso que *«no puede confundirse con ninguna de*

---

<sup>793</sup> Resolución de 3 de julio de 2019, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en *BOE* núm. 178, de 26 de julio de 2019.

<sup>794</sup> Resolución de 27 de noviembre de 2017, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en *BOE* núm. 303, de 14 de diciembre de 2017.

<sup>795</sup> Resolución de 24 de abril de 2018, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en *BOE* núm. 115, de 11 de mayo de 2018.

las que constan inscritas, pues la suficiente diferenciación de los términos que la componen así lo permite. Es cierto que el diferente orden en que se sitúan los términos “Asesores Tributarios y Abogados” (en relación con la denominación inscrita “PSG Abogados y Asesores Tributarios”) constituye uno de los supuestos de identidad a que se refiere el artículo 408 del Reglamento del Registro Mercantil, pero no lo es menos que concurre el elemento diferenciador “ASP”, que, como se ha puesto de relieve en las anteriores consideraciones, proporciona suficiente individualización» (FJ 6.d). Conforme a este criterio pueden existir multitud de entidades con igual nombre, incluso con las palabras colocadas en distinto orden, que serían admisibles por el solo hecho de anteponer o añadir una letra o conjunto de ellas, aun imaginarias.

En la Resolución de 29 de mayo de 2018<sup>796</sup> la DGRN continuó aplicando el mismo criterio flexible e incluso hizo una llamada de atención al RMC. Se dijo aquí que «la denominación solicitada “Ditecal, S.L.”, presenta evidente semejanza con las registradas “Diteca, S.A.” y “Ditecar, S.L.”, y en menor medida con la también registrada “Dimecal, S.A.” (como reconoce el propio recurrente), pero es forzoso reconocer que aun semejantes son claramente diferenciables pues no siendo idénticas, existen elementos que las hacen discernibles. Así ocurre entre la solicitada “Ditecal, S.L.” y la existente “Diteca, S.A.”, pues la existencia de una consonante adicional y sonora en aquella constituye un elemento suficientemente diferenciador. La misma apreciación merece la relación entre la solicitada y la existente “Ditecar, S.L.”, siendo en este caso el elemento diferenciador la última consonante de ambos términos. En ambos casos la consonante es sonora y diferente, no sólo fonética sino también gráficamente. Finalmente la diferenciación entre la solicitada y la existente “Dimecal, S.A.” reside en la tercera letra que, en ambos casos, es consonante sonora y diferente no sólo fonética sino también gráficamente. Por último, de seguir la tesis de la nota positiva, resultaría que las denominaciones ya inscritas tendrían el carácter de “sustancialmente idénticas”, al ser evidente su semejanza» (FJ 6).

Este último inciso nos coloca ante la situación del valor a futuro de las actuaciones registrales anteriores. La DGRN ha resuelto que ese valor en el aspecto denominativo es ninguno. En su Resolución de 21 de junio de 2018<sup>797</sup>, confirmatoria de otras dictadas en 2012 y 2013, pudo señalar que es intrascendente que exista «inscrita en el Registro Mercantil una sociedad de capital con denominación semejante a la que ahora se rechaza. Es preciso recordar que el registrador no está vinculado, por aplicación del principio de independencia, al llevar a cabo el ejercicio de su competencia de calificación de los documentos presentados a inscripción (como no lo está en caso de expedición de certificaciones de denominación), por las calificaciones llevadas a cabo por otros registradores o por las propias resultantes de la anterior presentación de otros títulos» (FJ 6). En el RNA ocurre lo mismo, aunque no por el principio de independencia sino porque el precedente administrativo no vincula si la Administración al separarse del mismo ofrece suficiente justificación<sup>798</sup>, y desde luego no es complicado motivar el nuevo criterio en una materia tan incidental como la que tratamos. Esto

---

<sup>796</sup> Resolución de 29 de mayo de 2018, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en *BOE* núm. 147, de 18 de junio de 2018.

<sup>797</sup> Resolución de 21 de junio de 2018, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en *BOE* núm. 166, de 10 de julio de 2018.

<sup>798</sup> Art. 35.1.c) LPAC: “Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes”.

no quita para que en este tipo de expedientes los interesados aleguen el antecedente en una doble dirección. Cuando el RNA repara el nombre de una asociación no es difícil comprender que teniendo ésta a su disposición el instrumento público del Fichero de denominaciones pueda argumentar en trámite de audiencia la existencia de no pocas asociaciones ya inscritas con denominación similar o casi idéntica, invocando en defensa de su derecho el precedente administrativo. Pero tampoco es rara la situación inversa consistente en que una asociación inscrita, a la que durante el procedimiento de inscripción se le obligó a rectificar el nombre, compruebe en el Fichero que en fecha posterior se ha admitido a registro el nombre que a ella se le negó, aduciendo en las vías impugnatorias no el «precedente» sino el «consiguiente»<sup>799</sup>.

En la Resolución de 25 de julio de 2019<sup>800</sup> la DGRN admitió el razonamiento del RMC al momento de rechazar las denominaciones «Broker7islas, S.L.» y «Broker Siete Islas, S.L.» dada la existencia de la denominación «Isla Broker Correduría de Seguros, S.L.», ya que, por un lado, la partícula «7» y el término «siete» carecen de virtualidad diferenciadora y, por otro, se ha de prescindir de la indicación relativa a la forma social (S.L.) y de otras cuya utilización viene exigida por ley (correduría de seguros). Sin embargo la DGRN, prescindiendo de cualquier detalle explicativo, revocó la calificación acudiendo al solo criterio de la impresión de conjunto al decir que *«todas esas diferencias y añadiduras –que por sí solas, aisladamente, carecen de virtualidad diferenciadora-, valoradas en su conjunto tienen como resultado que se trate de denominaciones claramente diferenciables a los efectos de la exigencia legal de identificación»*.

Por lo demás, el Registro Mercantil Central nos ofrece que *«cuando una denominación figura ya en otro idioma, se entiende que existe identidad entre ambas, según lo establecido en el artículo 10.2 de la Orden Ministerial de 30 de diciembre de 1991, sobre el Registro Mercantil Central, que establece: “cuando la denominación solicitada sea traducción de otra que ya conste en el Registro, solo se considerará que existe identidad cuando, a juicio del Registrador, se dé notoria semejanza fonética entre ambas o socialmente se consideren iguales”»*<sup>801</sup>.

La diligencia observada en la calificación del RMC no obsta a que, como acabamos de ver, la instancia superior llegue a conclusiones diferentes aplicando la misma normativa, siendo demostrativo de que nos encontramos ante una tarea realmente compleja. A su consecuencia, los criterios del RMC y sus revisiones por la DGRN son una referencia especialmente útil para el RNA.

La jurisprudencia sobre el derecho de marcas también ha puesto de relieve la casuística de la materia y la escasa importancia del precedente. La STS 228/2001, de 19 de enero recordó que *«en la apreciación de las similitudes o coincidencias entre marcas no se pueden hacer declaraciones generales aplicables a todos los casos, ya que cada uno deberá ser contemplado de manera individualizada y en relación con las circunstancias especiales del*

---

<sup>799</sup> Vid. DÍEZ-PICAZO, L.M., *La doctrina del precedente administrativo*, Revista de Administración Pública, núm. 98, 1982, pág. 35.

<sup>800</sup> Resolución de 25 de julio de 2019, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en BOE núm. 239, de 4 de octubre de 2019.

<sup>801</sup> Vid. REGISTRO MERCANTIL CENTRAL, *Denominaciones sociales. Información general*, <http://www.rmc.es/DenominacionesSociales.aspx> (último acceso 4.6.2019).

mismo; o, en igual sentido, que no tienen un carácter absoluto ninguno de los varios criterios utilizados para determinar si existe o no la relación de semejanza capaz de inducir a error o confusión en el mercado, sino que es necesario atender a las múltiples y variadas circunstancias que concurren en cada caso concreto, lo que conlleva que en materia tan casuística, como es la de marcas, y concretamente con referencia a la existencia o no de aquella semejanza, el motivo de casación consistente en la infracción de la jurisprudencia aplicable tenga escasa virtualidad» (FJ 3). La posterior STS 5683/2003, de 23 de septiembre, dijo que «a diferencia de la identidad, que es apreciable a simple vista, los conceptos de semejanza, similitud o relación son indeterminados, y requieren en el juzgador una actividad dirigida a dar claridad al ámbito de incertidumbre del concepto. Se trata de una operación que ha de ejecutar en cada caso concreto, pues difícilmente encontrará precedentes que se ajusten al que tiene entres sus manos, dada la variadísima gama de términos, imágenes y signos que puede concebir el ingenio humano, y de actividades, servicios y productos que existen en el comercio de los hombres. De aquí, que las citas jurisprudenciales que se hacen en los escritos de estos recursos tengan un valor relativo, pues no cabe la menor duda de que frente a ellas pueden alegarse otras en sentido contrario, no porque sean contradictorias sino porque responden a casos que revisten peculiaridades diferenciables de ellas» (FJ 2). Concretando algo esta doctrina general, la STS 4177/2007, de 18 de junio, manifestó que «a los efectos de valorar el riesgo de confusión entre marcas, el juzgador debe ponderar globalmente todos los factores del supuesto concreto que resulten pertinentes y, en particular, debe tener en cuenta los elementos distintivos y dominantes de los signos enfrentados, atendiendo a la identidad o similitud de las marcas opuestas o a la identidad o similitud de los productos o servicios reivindicados, al grado de conocimiento de la marca en el mercado, y a la asociación que pueda hacerse con el signo registrado» (FJ 5). Y, más aún, la STS 8398/2007, de 19 de diciembre, reconoció que «ante la ausencia de reglas previas para determinar la existencia o no de semejanza capaz de crear error o confusión en el mercado, el Tribunal Supremo efectivamente ha tratado de establecer una serie de criterios o pautas, señalando que ostenta un lugar preferente el que con carácter directo propugna una visión de conjunto, sintética, desde los elementos integrantes de cada denominación confrontada, sin descomponer su unidad fonética y, en su caso, gráfica, donde la estructura prevalezca sobre sus integrantes parciales, en una perspectiva cuyo aspecto más importante es el filológico, ya que tal composición global constituye el impacto verbal y visual inescindible, cuyo eventual parecido podrá producir la confusión que trata de prevenir la ley (criterio estructural); mas también, ha configurado otros factores o pautas complementarias, como la necesidad de atender al significado o idea que evocan los distintivos enfrentados (criterio semántico); o ha matizado el propio criterio estructural cuando en los distintivos se utilizan prefijos o sufijos para negar la semejanza cuando el resto tiene diferencial suficiente» (FJ 1).

Descendiendo sobre casos concretos, son interesantes las pautas sobre la palabra dominante y la concurrencia de sectores de actividad. En la STS 4669/2015, de 6 de noviembre, se rechazó la marca «Deusto Salud» por oponerse a la ya registrada «Deusto Tech», pues «apreciamos, desde una visión global o de conjunto de los signos en conflicto, la existencia de un elevado grado de similitud denominativa y fonética e identidad aplicativa, debido a la posición destacada del término “Deusto” en la configuración de la marca solicitada, que constituye el elemento dominante» (FJ 2). La STS 668/1997, de 4 de febrero, determinó la

compatibilidad de la nueva marca «Sympa-Yes» con la ya registrada «Yes» pues *«en el conjunto denominativo de la marca aspirante el vocablo Sympa tiene o alcanza una singular fuerza distintiva, que se presenta como preeminente o destacada sobre la del vocablo Yes, en cuanto éste evoca, sobre todo, y meramente, la expresión afirmativa en lengua inglesa. Esa singular fuerza distintiva, preeminente o destacada, dota al conjunto denominativo de aptitud para evitar, razonablemente, los riesgos de confusión o asociación»* (FJ 3). La STS 4601/2004 se opuso a la marca «Proderma» no sólo porque ya existía otra anterior idéntica sino porque no existía distancia significativa entre los campos aplicativos, el de los «productos farmacéuticos» y el de los «productos químicos» (FJ 2). En cambio, en la STS 1347/2003, de 27 de febrero, se enfrentaron la marca «Medisalud» y la aspirante «Medisalud Asistencia», negándose el registro de la segunda por la relación entre las respectivas áreas comerciales y consiguiente riesgo de confusión, de «servicios de seguros y finanzas» la primera y de «servicios sanitarios a domicilio» la segunda (FJ 2).

También sobre la notoriedad o renombre se han utilizado criterios como la intensidad de la actividad o la implantación territorial, y así la STS 1903/2016, de 9 de mayo, rechazó esta cualidad respecto de las marcas «Asociación de Ayuda en Carretera DYA» y «DYA», aparentemente conocidas, pues *«no consta cual sea la cuota de mercado de la demandante, ni las inversiones realizadas para promocionar sus marcas. Según la demanda, la asociación demandante presta al año 1.500 servicios de cobertura sanitaria preventiva y realiza 90 cursos relacionados con tales materias, pero no consta qué porcentaje representan tales actuaciones en relación con el total de actuaciones idénticas o similares realizadas anualmente en su ámbito geográfico. A su vez, según sus propios datos, tiene implantación en 13 de las 50 provincias españolas, lo que no parece una extensión geográfica demasiado relevante, sobre todo cuando en 8 de las 13 provincias la presencia no es en la capital de provincia... [resultando de las actuaciones] una fuerte implantación en el País Vasco y una presencia dispersa en menos de la tercera parte del territorio nacional»* (FJ 19). Sobre el consentimiento, cuyo valor se ha relativizado en caso de dar lugar a identidad o parecido rayano en la igualdad, la citada STS 8398/2007, de 19 de diciembre, expuso que *«al constituir la declaración de consentimiento una variedad del concepto genérico de la renuncia de derechos, ha de quedar sometido al régimen común, sin tener en ningún caso carácter absoluto, ni menos aún vinculante para la Administración o para los Tribunales de Justicia, ya que le afectan los límites derivados del respeto a los derechos de terceras personas y al interés o al orden público»* (FJ 1).

Si a modo de ayuda trasladamos lo anterior a la denominación asociativa tenemos que el juzgador es el encargado del Registro, que la materia es contingente, que el precedente no vincula, que el consentimiento de persona o entidad preexistente es relativo, que las reglas de la visión de conjunto y el elemento dominante son útiles para considerar la similitud y que no lo es tanto la distinción entre ámbitos funcionales de actividad frente a la semejanza fonética<sup>802</sup>.

---

<sup>802</sup> Esta traslación es normal y, por ejemplo, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid 223/2019, de 12 de junio, aplicó la jurisprudencia marcaría al analizar el riesgo de confusión que se presentaba en las denominaciones similares de dos asociaciones inscritas en el RNA, la “Sociedad Española de Oncología Médica” y la “Sociedad Española de Oncología Clínica” (FJ 39).

Las últimas tres normas a tener en cuenta por el RNA en esta materia se refieren al idioma empleado, a los dominios de Internet y a las reservas de denominación<sup>803</sup>.

Las asociaciones al componer la denominación pueden hacer uso del castellano, de cualquiera de las lenguas oficiales de las Comunidades Autónomas o de un idioma extranjero pero siempre que esté formada por letras del alfabeto latino y de incluir cifras que sean números árabes o romanos (art. 22.2 RRNA). El Registro puede exigir de los promotores, cuando así lo considere por no ser fácilmente comprensible, un certificado de traducción al castellano de la denominación<sup>804</sup>. Al margen de esto, es factible añadir un acrónimo o siglas al final del nombre, que en todo caso formará parte de la denominación única, sin posibilidad de descomposición a efectos registrales (art. 22.1 RRNA).

En cuanto a los dominios de internet, lo que en el Registro Mercantil se formula como recomendación<sup>805</sup> en el RNA se ha elevado a prohibición. El art. 23.5 RRNA establece: *«por corresponder a un ámbito diferente e inducir a error, el Registro no inscribirá las denominaciones que incluyan los dominios de Internet, tales como “.es”, “.com”, “.net” o “.org”»*<sup>806</sup>. Una relación que se entiende meramente enunciativa<sup>807</sup>.

Respecto de las reservas, el propio RRNA reserva «federación», «confederación» y «unión de asociaciones» para las asociaciones de segundo grado<sup>808</sup> y «asociación juvenil» para las de este tipo (art. 23.6 y 7).

---

<sup>803</sup> Para el ámbito de las formaciones políticas está establecido que la denominación de los partidos no podrá coincidir, asemejarse o identificarse con la de algún partido declarado ilegal y disuelto (art. 3.1, párrafo segundo, LOPP). En la actualidad no existe una previsión similar para las asociaciones comunes pero cabe recordar que ya la Ley de Asociaciones de 1887 contenía esta significativa disposición: “Decretada por sentencia firme la disolución de una Asociación, no podrá constituirse otra con la misma denominación, ni con igual objeto, si éste hubiere sido declarado ilícito. Si no lo hubiere sido, y se constituyera otra Asociación con igual denominación u objeto, no podrán formar parte de ella los individuos a quienes se hubiese impuesto pena en dicha sentencia” (párrafo primero del art. 16). Quizás no sea proporcionada una prohibición absoluta pero sí, al menos, señalar en la futura LODA un plazo en años durante el cual el Registro pueda rechazar la inscripción de una nueva asociación cuyo nombre sea idéntico al de una previa asociación disuelta por sentencia firme y dada de baja, para así evitar nocivos supuestos de confusión.

<sup>804</sup> El RNA, de manera sistemática, venía exigiendo de los promotores la aportación de la traducción de la denominación. A partir de 2015 prácticamente ha desaparecido este trámite cuando la denominación se forma con palabras de la lengua inglesa y francesa, que al margen del castellano son las más empleadas.

<sup>805</sup> Vid. REGISTRO MERCANTIL CENTRAL, *Denominaciones sociales. Información general*, <http://www.rmc.es/DenominacionesSociales.aspx> (último acceso 4.6.2019).

<sup>806</sup> La función primaria del nombre de dominio es la identificar y permitir el acceso a una página web, si bien, junto con esta función localizadora, la propia página web identificada por el nombre de dominio puede presentar una función económica o social, en el sentido de que los operadores pueden ofertar a través de la misma sus productos o servicios. A partir de aquí, el hecho de que se pretenda registrar una denominación social idéntica a la de otra entidad ya inscrita, con la única diferencia de añadir como sufijo un nombre de dominio, presenta un claro riesgo de confusión para terceros, vid. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A., op. cit., págs. 510 a 521. Por ello, ante la irrupción de Internet, y para evitar el surgimiento de otro posible supuesto de confusión a valorar por el encargado del Registro, el RRNA directamente prohíbe el uso de los nombres de dominio en la denominación de las asociaciones.

<sup>807</sup> Igualmente prohibidos quedan otros dominios de primer nivel como de segundo nivel (“.com.es”; “.org.es”; “.edu.es”).

<sup>808</sup> La disposición adicional cuarta del RRNA establece que las asociaciones que decidan modificar la denominación a partir de su entrada en vigor (diciembre de 2015) se sujetarán a los nuevos requisitos y límites de los artículos 22 y 23. Al no poder tener la norma efectos retroactivos, el RNA conserva entidades anteriores a 2015 con el nombre de “federación” que, sin embargo, están formadas por personas físicas, las cuales conviven con las nuevas entidades inscritas bajo el nombre de “federación” e integradas por, al menos, tres asociaciones generales debidamente registradas. Sólo a muy largo plazo es previsible que se pueda corregir esta irregularidad.

Pero el encargado del Registro debe velar por el respeto a las restricciones o normas de exclusividad previstas en otras normativas.

El art. 12.4 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, señala: *«las denominaciones de Sociedad Anónima Deportiva, Liga Profesional y Federación deportiva española se aplicarán, a todos los efectos, a las Asociaciones deportivas que se regulan en la presente Ley»*. Según esto no es posible, en particular, inscribir en el RNA entidad alguna con el nombre de «federación española» seguida de una disciplina reconocida, como ahora, según lo ya expuesto, tampoco si le sigue un término deportivo.

La disposición adicional decimonovena de la Ley 6/2001, 21 de diciembre, de Universidades, dispone: *«sólo podrá utilizarse la denominación de universidad, o las propias de los centros, enseñanzas, títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y órganos unipersonales de gobierno a que se refiere esta Ley, cuando hayan sido autorizadas o reconocidas de acuerdo con lo dispuesto en la misma. No podrán utilizarse aquellas otras denominaciones que, por su significado, puedan inducir a confusión con aquéllas»*. En estos casos se prestará especial atención a los términos «universidad», «facultad», «escuela de doctorado» o «instituto universitario de investigación», sin perjuicio de las derivaciones denominativas autorizadas por los titulares de estos centros.

El art. 25 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, establece: *«se prohíbe utilizar los términos consumidor o usuario, la denominación de asociación de consumidores y usuarios o cualquier otra expresión similar que induzca a error o confusión sobre su naturaleza o su legitimidad para la defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, a aquellas organizaciones que no reúnan los requisitos exigidos en esta norma o en la normativa autonómica que les resulte de aplicación»*. Esto no impide que se puedan crear asociaciones comunes, inscribibles en los registros generales, con la sola finalidad de defender los derechos de los socios en su condición de consumidores y usuarios, pudiendo incluso emplear en la denominación el término «consumo» si ello no induce a error. Lo que el RNA tiene vedado es admitir a asociaciones dirigidas a la defensa general de los derechos e intereses de los «consumidores y usuarios», así como estos mismos términos en su denominación.

El art. 4 de la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, dispone: *«salvo las entidades reguladas en esta Ley, ninguna persona física o jurídica o entidad podrá utilizar los términos de Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de España, Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación o Cámara de Comercio, ni ningún otro que incluya los anteriores como parte de una denominación bajo la que una persona o entidad se haya constituido o ejerza o desarrolle funciones y operaciones, o que contenga términos similares de ser susceptibles de confusión en los términos indicados, sin perjuicio de las creadas o promovidas por voluntad de las propias Cámaras o Consejos para el cumplimiento de sus fines y de las Cámaras Oficiales de países extranjeros en España»*. Se trae a colación esta ley porque la figura asociativa ha sido cauce para el establecimiento de relaciones comerciales entre países, que si bien han podido optar



por otros nombres han preferido utilizar por su significación el de «cámara». La Ley 4/2014, de 1 de abril, hizo esta contundente reserva pero no incluyó ninguna disposición transitoria a efectos de adaptación de denominaciones precedentes por parte de las propias asociaciones. Este es el motivo por el que, aunque el Registro aplica dicho precepto, en el RNA se puedan encontrar actualmente asociaciones con la expresión «cámara de comercio» inscritas con anterioridad a 2014, en concreto, más de doscientas en que figura el nombre de un país extranjero pero sin la certeza de haber sido creadas o consentidas por sus autoridades oficiales<sup>809</sup>.

El art. 144.2 del Texto Refundido de la Ley del Mercado de Valores, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, establece que: *«las denominaciones de “Sociedad de Valores”, “Agencia de Valores”, “Sociedad Gestora de Carteras” y “Empresa de Asesoramiento Financiero”, así como sus abreviaturas “S.V.”, “A.V.”, “S.G.C.” y “E.A.F.” respectivamente, quedan reservadas a las entidades inscritas en los correspondientes registros de la CNMV, las cuales están obligadas a incluirlas en su denominación. Ninguna otra persona o entidad podrá utilizar tales denominaciones o abreviaturas ni la denominación de “empresa de servicios y actividades de inversión” ni cualquier otra denominación o abreviatura que induzca a confusión»*. Puesto que los términos «sociedad», «agencia» o «asesoramiento» no son ajenos a la denominación asociativa, el RNA tendrá que velar porque las combinaciones no resulten confusas con las citadas reservas.

Cabe señalar, por último, que la regla general del derecho administrativo referente a la tramitación de las solicitudes por su orden de entrada<sup>810</sup> cobra un especial interés en la materia que tratamos. Pensemos que se presenta la solicitud de inscripción de una asociación con el nombre XXX y que dos semanas después se presenta una segunda solicitud para otra asociación con el mismo nombre. En principio, el nombre elegido por ambas no colisiona con ningún otro previamente inscrito ni le afecta ningún otro límite. Pero puede ocurrir que el procedimiento de la primera solicitud se vea suspendido hasta la subsanación de otros defectos estatutarios, mientras que el procedimiento correspondiente a la segunda se tramita sin tacha y se dicta resolución de inscripción. En tal supuesto, la solicitud que entró primero se ve ahora condicionada por la finalización de la entró en fecha posterior, impidiendo la inscripción de la primera asociación en razón de que ya hay otra efectivamente inscrita e idéntica. Ninguna previsión existe en la LODA al respecto, y en la práctica el RNA, al menos, advierte a los promotores de la segunda solicitud de que ya está en trámite un primer expediente sobre una asociación con el mismo nombre, al objeto de que modifique el suyo o bien, si así lo considera, lo mantenga ante la posibilidad de que por las vicisitudes del primer expediente la asociación no llegue a inscribirse. El RNA no puede obligar a nada porque cuando se registra la segunda solicitud no hay todavía infracción alguna y la mera advertencia es eso, un aviso de un futuro. Por tanto, la tramitación por el riguroso orden de entrada de las

---

<sup>809</sup> Las fórmulas empleadas más comunes son “Cámara de Comercio de ... en España” o “Cámara de Comercio Hispano- ...”. Al margen de esto se ha comprobado que en el RNA consta la “Cámara Internacional de Comercio Exterior-CICEX”, con sede en Barcelona, cuya inscripción promovida por particulares data de 2013 y que hoy no hubiera sido posible en aplicación de la Ley 4/2014, de 1 de abril.

<sup>810</sup> Art. 71.2 LPAC: “En el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación de asuntos de homogenea naturaleza”.

solicitudes no tiene en este ámbito ninguna consecuencia sobre una pretendida prioridad de la denominación inscribible.

Tanto para las sociedades, por un plazo de seis meses, como para las asociaciones de Cataluña, por un periodo máximo de quince meses, sus respectivas normativas prevén un régimen de «reserva temporal de denominación»<sup>811</sup>. Tomándolas como referencia, y para mayor garantía del nombre original libremente elegido por los promotores, la traslación a la LODA de un régimen similar podría pasar por entender provisionalmente retenida la denominación desde la fecha de la solicitud de inscripción, por un tiempo máximo de tres meses. De esta forma, el Registro sí tendría un apoyo legal para rechazar el nombre de una segunda asociación, si es el caso, no sólo por razón de que choca con las denominaciones previamente inscritas sino con las que estén temporalmente reservadas.

En definitiva, son muchas y variadas las operaciones que el encargado del RNA ha de realizar con, a su vez, un notable margen de valoración, en cuanto a un aspecto consustancial a la identidad misma de las asociaciones como es su denominación.

### 5.2.2. *Los fines. Licitud, precisión y ausencia de ánimo de lucro*

El «fin» común es un elemento estructural básico de la asociación sin el cual difícilmente se puede hablar de la existencia de una entidad separada de sus miembros componentes<sup>812</sup>.

Ha sido una constante en nuestro derecho la declaración de que las asociaciones pueden perseguir cualquier tipo de fin y que tras la Constitución no existen más límites a esa globalidad que la propia ilicitud penal de los fines y medios asociativos. Nunca fue así. Con cita en jurisprudencia anterior a 1978, ya antes de 2002 DE SALAS MURILLO apuntó que la licitud de las asociaciones debía considerarse en relación con las normas penales y con las normas civiles<sup>813</sup>, y después de 2002 FERNÁNDEZ FARRERES afirmó que las únicas asociaciones ilegales no podían ser las asociaciones penalmente ilícitas, sino también aquellas cuyos fines no sean jurídicamente posibles o ajustados a Derecho<sup>814</sup>, añadiendo que se trata de una cuestión que

---

<sup>811</sup> Art. 412 RRM y art. 311-5 de la Ley 4/2008, de 24 de abril, del Libro Tercero del Código Civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas.

<sup>812</sup> “... todo fenómeno asociativo apunta a la idea de fin: los hombres se asocian para la consecución de determinados objetivos y es la noción de fin la que permite ver en una pluralidad de personas físicas un ente distinto de ellas. Donde existe un fin constante, autónomo, es decir, no esencialmente conectado con una persona individualmente determinada, el pensamiento jurídico ve el presupuesto de un sujeto destinado a proveer a la realización de este fin, sujeto que es elevado al grado de personalidad jurídica mediante su reconocimiento por parte del ordenamiento jurídico”, cfr. GOMÉZ MONTORO, J.A., *Artículo 22*, op. cit., pág. 657.

<sup>813</sup> “... huelga decir que los fines y actividades para su consecución han de ser lícitos, tanto con referencia a las normas penales como civiles”, cfr. SALAS MURILLO, S. de, *Las asociaciones sin ánimo de lucro en el derecho español*, op. cit. pág. 177.

<sup>814</sup> “La jurisprudencia ha mantenido que la ilicitud civil es un límite efectivo a las asociaciones reconocidas o, si se quiere, dotadas de personalidad jurídica. Baste recordar, en este sentido, la STS de la Sala 1ª de 31 de diciembre de 1979 en la que se concluyó que, siendo ilícita –objetiva y casualmente– la actividad de la asociación, dada la evidencia de su dedicación a prácticas restrictivas colusorias, resulta perfectamente posible y necesario declarar la nulidad de la constitución de la asociación. O téngase presente también la STS de 2 de marzo de 1982, que confirmó la adecuación a Derecho de la denegación administrativa de la pretendida inscripción en el Registro de Asociaciones de la asociación denominada ‘Indagatoria Popular’, cuya finalidad esencial era la denuncia de los delitos públicos mediante el ejercicio de la acción popular a través de querrelas...., por cuanto se consideró que, con arreglo al sistema procesal-penal, la facultad de ejercitar la acción pública penal no puede profesionalizarse por una entidad privada

la LODA podía haber aclarado y que, sin embargo, no ha hecho. En nuestra opinión, la LODA sí despejó las dudas al decir reiteradamente que las personas tienen derecho a asociarse libremente «*para la consecución de fines lícitos*» (art. 2.1), que las asociaciones se constituyen para «*conseguir unas finalidades lícitas*» (art. 5.1) y que el contenido de los estatutos «*no podrá ser contrario al ordenamiento jurídico*» (art. 7.3), es decir, todo el ordenamiento jurídico. Por ello entendemos que aunque la STC 115/1987 manifestó que el derecho de asociación, en su vertiente positiva, garantiza la posibilidad de los individuos de unirse para el logro de todos los fines de la vida humana (FJ 3), la STC 152/2008, posterior a la LODA, vino a matizar que la finalidad de la constitución de una asociación puede ser variada «*siempre y cuando el fin al que obedezca sea determinado, lícito y posible*» (FJ 4).

Por tanto, los fines de las asociaciones son factibles si son posibles legalmente, con independencia de la naturaleza de la norma que esté en juego. Todo ello se podría encuadrar dentro del amplio concepto de «licitud» de la asociación, sobre la que el encargado del registro de asociaciones tiene un especial protagonismo mediante la técnica de la suspensión del procedimiento registral, que en el caso de la ilicitud penal se articula a través del Ministerio Fiscal y en el de la ilicitud civil a través del requerimiento de subsanación de defectos. Se podría decir que la Ley distribuye las funciones en distintas autoridades, encomendando a los jueces y tribunales la consideración de la ilicitud penal, con la previa participación del Registro, y residenciando directamente en el encargado del registro de asociaciones la ilicitud civil.

El primer y principal límite de los fines resulta directamente del art. 22 CE y del art. 2.7 y 8 LODA, que declaran que son ilegales las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delitos<sup>815</sup>, así como prohíben las asociaciones secretas y la de carácter paramilitar. Se distingue, como vemos, entre «fines» y «medios» o entre «fines» y «actividades», que son dos extremos de obligatoria constancia en los estatutos (art. 7.1.d) LODA). Mientras que los fines se identifican con el objeto social las actividades presentan un carácter instrumental ordenadas a la consecución de tal objeto, pero ambos elementos han de ser lícitos penalmente. Y para su comprobación la Ley coloca como primera autoridad interviniente al encargado del registro de asociaciones, que deberá contrastar los estatutos de la asociación que solicita la inscripción con el tipo derivado del art. 515 CP, según el cual son asociaciones ilícitas:

*«1.º Las que tengan por objeto cometer algún delito o, después de constituidas, promuevan su comisión; 2.º Las que, aun teniendo por objeto un fin lícito, empleen medios violentos o de alteración o control de la personalidad para su consecución; 3.º Las organizaciones de carácter paramilitar; 4.º Las que fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de su*

---

desvinculadamente de la tutela de sus derechos e intereses legítimos», cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, G. *Derecho de Asociación*, op. cit., pág. 112.

<sup>815</sup> La figura del “monipodio”, entendida como convenio de personas que se asocian y confabulan para acciones delictivas, siempre estuvo prohibida y al margen de cualquier registro público. Ya Cervantes colocó al señor Monipodio al frente de una cofradía de malhechores, que disponía de sus propios estatutos, a la que después se unirían Pedro del Rincón y Diego Cortado (novela ejemplar *Rinconete y Cortadillo*, 1613).

*ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o de alguno de ellos a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o discapacidad*»<sup>816</sup>.

El Código Penal acota las asociaciones paramilitares y las que promueven el odio y la violencia, pero deja abierta la posibilidad de que la intención de la asociación sea constitutiva de muy diferentes delitos. De la misma manera que las personas se pueden asociar para perseguir los más nobles fines también lo pueden hacer para todo lo contrario, y sin querer ser extravagante en este orden no es difícil concebir asociaciones orientadas a la manipulación genética, la trata de seres humanos, la sustracción de menores, las estafas, el blanqueo de capitales, el tráfico de drogas, las falsificaciones o el depósito de armas. Quiere esto decir que el encargado del RNA no tiene delimitado lo que, en todo caso, deba ser la asociación ilícita<sup>817</sup>, la cual puede derivar de amplios contenidos del Código Penal y de la legislación penal especial. Piénsese, por ejemplo, en la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando, que tampoco es delito que se pueda considerar extraño a la organización asociativa.

---

<sup>816</sup> El art. 515.1º CP ha mantenido la redacción del precedente art. 173.1, considerando asociaciones ilícitas “las que tengan por objeto cometer algún delito o, después de constituidas, promuevan su comisión”. La incoherencia de este precepto ya se advirtió en 1988 por FERNANDEZ FARRERES, G., *Asociación y Constitución*, op. cit. pág. 56, pero resulta sorprendente después de la LODA, para la cual el acto constitutivo y la aprobación de los estatutos en los que eventualmente se establece el fin delictivo son actos simultáneos (art. 6.1.c). Antes del acta fundacional no hay asociación, por lo que no tiene sentido decir que antes de estar constituidas se propongan cometer un delito ni que siendo una mera ideación ya sean ilícitas las asociaciones proyectadas. Como sabemos, el acto formal que representa el pacto asociativo agota la constitución y adquisición de la personalidad jurídica por parte de la asociación, y sólo a partir de entonces se puede hablar de asociación ilícita. No hay, por tanto, un antes y un después, ni una supuesta línea divisoria marcada por la constitución de la asociación. La Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, abordó el asunto de la “asociación ilícita” para separarla de las “organizaciones y grupos criminales” (apartado XXVIII del Preámbulo) y tuvo la oportunidad de aclarar este apartado del art. 515, ¿o es que acaso el legislador entendió que tras el acta fundacional la inscripción obligatoria completa la constitución y es, en definitiva, el Registro el que permite hablar de dos momentos en la vida de la asociación? Téngase en cuenta que el registro de asociaciones dispone de un mecanismo para impedir la inscripción de las asociaciones sobre las que aprecie indicios de criminalidad en su constitución, mediante la remisión previa de actuaciones a la fiscalía o al juzgado competente (art. 30.4 LODA), por lo que ninguna de las asociaciones que ingrese en el registro general de asociaciones podrá tener por objeto la comisión de delitos. O lo que es lo mismo, cualquier asociación registral lo es porque ha superado sin ambages el juicio de ilicitud penal. Otra cosa es que, aun con fines lícitos, la asociación se desvíe después de la inscripción para con su actividad incurrir, sin violencia, en algún tipo de delito. Sería esta la interpretación más lógica del art. 515.1º CP, y si así se entendiera una redacción más clara podría ser la siguiente: “Las que desde el momento de su constitución tengan por objeto cometer algún delito o, después de inscritas, promuevan su comisión”.

<sup>817</sup> El Código Penal “no hace sino remitir genéricamente a los tipos delictivos previstos en el ordenamiento jurídico-penal la delimitación concreta y singularizada, caso por caso, de la ilegalidad asociativa. La tipificación que en el art. 173.1 del Código Penal [hoy art. 515] se hace de la ilicitud asociativa no tiene, por ello mismo, sustantividad propia e independiente, queriendo con tal expresión significar que la misma actúa y adquiere pleno significado por remisión a los restantes tipos delictivos que en el Código Penal se prevean. Habrá que estar, en consecuencia, a lo que el ordenamiento tipifique como delito para poder determinar si por su objeto o actividad concreta la asociación es o no ilícita”, cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Asociación y Constitución*, op. cit., págs. 52 y 53. Lo anterior, en principio, no es incompatible con la STS 421/2003, de 10 de abril, según la cual “en el delito de asociación ilícita del art. 515 CP el bien jurídico protegido lo constituye el ejercicio del derecho constitucional de asociación, comportando los supuestos tipificados claras extralimitaciones al ejercicio constitucional de tal derecho. Lo relevante es que una cosa es el bien jurídico que protege el tipo de asociación ilícita y otra el que se protege en la posterior acción delictiva que se cometa, de forma que el delito de asociación ilícita tiene sustantividad propia basada en un bien jurídico singular, como lo demuestra el hecho que la asociación es anterior a la puesta en peligro de los bienes jurídicos de la acción delictiva subsiguiente, consumándose desde que se busca una finalidad ya inicialmente delictiva” (FJ 6). Y decimos en principio porque la ilicitud requiere que el propósito asociativo se ligue directamente a la comisión de un delito tipificado, a menos que pueda entenderse que el delito de asociación ilícita tiene sustantividad propia desde el momento en que en los estatutos se fija la intención de los promotores de entregarse a la delincuencia en general, sin determinación de cometer “algún delito” concreto. En todo caso, como dijo la STS 1075/2006, de 23 de octubre, el art. 515.1º contiene una redacción “inespecífica e indeterminada” (FJ 2).

El ya analizado art. 30.4 LODA establece que cuando se encuentren indicios racionales de ilicitud penal en la constitución de la asociación el órgano competente del que dependa el Registro dictará resolución motivada de suspensión del procedimiento de inscripción y remitirá las actuaciones al Ministerio Fiscal o al órgano judicial que corresponda.

El RNA ha tenido oportunidad de aplicar este precepto en numerosas ocasiones con motivo de la proliferación de los llamados clubes de cannabis. A partir de 2011 el RNA empezó a recibir un número significativo de solicitudes de inscripción de asociaciones orientadas al cultivo, distribución y consumo de la sustancia estupefaciente «cannabis». Se entendió que el objeto de estas asociaciones podía colisionar con el art. 368 CP, que castiga a los que ejecuten actos de cultivo, elaboración o tráfico, o de otro modo promuevan, favorezcan o faciliten el consumo ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, o las posean con aquellos fines (delito contra la salud pública), y una vez valorada la jurisprudencia al respecto (SSTS 1050/1999, de 18 de octubre, 1008/2003, de 3 de octubre, 327/2008, de 28 de mayo, 473/2008, de 3 de julio, 305/2012, de 26 de abril o 359/2012, de 9 de mayo), se comenzó a remitir los estatutos a la Fiscalía General del Estado, con la consiguiente suspensión de los respectivos procedimientos de inscripción. El RNA se basó, por un lado, en que los estatutos de las asociaciones contemplaban como actividad el cultivo de la sustancia estupefaciente cannabis sativa para su posterior consumo entre un número indeterminado de personas, pues se admitía como socio a cualquier persona mayor de 18 años, con meros fines lúdicos o recreativos, que no necesariamente médicos o terapéuticos y, por otro, en que el delito del artículo 368 CP es un delito de peligro abstracto, que incrimina conductas peligrosas según la experiencia general, resultando punibles sin necesidad de una lesión directa al bien jurídico protegido, es decir, que su comisión no requiere una lesión concreta, sino la creación de un riesgo abstracto para la salud pública o colectiva.

Ante la dimensión del fenómeno, que no permitía una solución puntual, se dictó la Instrucción 2/2013, de 5 de agosto, de la Fiscalía General del Estado, sobre algunas cuestiones relativas a asociaciones promotoras del consumo de cannabis. La Instrucción establece pautas de actuación dirigidas a las fiscalías territoriales pero ha resultado de indudable interés para el RNA, que puede distinguir tres clases de asociaciones y anudarle efectos diferentes. La primera clase de asociación es aquella que refiere en los estatutos iniciativas para modificar la legislación vigente en aras a la llamada legalización o despenalización del tráfico de drogas, o aquella relacionada con la divulgación científica o realización de estudios en la materia, las cuales suponen manifestaciones de la libertad de expresión o del mismo derecho de asociación. La segunda sería aquella que plasma en los estatutos la explícita actividad de cultivo y uso cannabis, pero aportando al expediente la correspondiente autorización administrativa por parte de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios<sup>818</sup>. La tercera es aquella que declara estatutariamente la realización de actos de cultivo, reparto y consumo de cannabis entre los socios, sin más, y de forma indefinida. Para el RNA las dos

---

<sup>818</sup> El cannabis es una sustancia sometida a fiscalización internacional incluida en la lista I de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes de las Naciones Unidas. La Ley 17/1967, de 8 de abril, por la que se actualizan las normas vigentes sobre estupefacientes, dispone, por un lado, que ninguna persona natural o jurídica podrá dedicarse al cultivo y producción, ni aún con fines de experimentación, sin disponer de la pertinente autorización y, por otro, que no se permitirán otros usos de los estupefacientes que los industriales, terapéuticos, científicos o docentes autorizados.

primeras clases de asociaciones son susceptibles de inscripción mientras que la tercera debe quedar sometida al criterio de los órganos jurisdiccionales, previa suspensión del expediente de inscripción. En este último supuesto, tras los oportunos actos de investigación, realizados directamente o a través de la policía judicial, la fiscalía provincial correspondiente o bien puede acordar el archivo de diligencias, por no apreciar relevancia penal en la actividad de la asociación, o bien presentar denuncia o querrela ante el órgano judicial competente, de la que se puede derivar sobreseimiento o condena. En los casos de archivo de diligencias o sobreseimiento, previa comunicación de la fiscalía o el juzgado, el RNA continúa con la tramitación del procedimiento de inscripción. El problema que se presenta es que practicada tal inscripción lo que queda depositado son los estatutos en su redacción original, contemplando, por ejemplo, el cultivo de cannabis con destino a su distribución y consumo. Por eso los decretos de las fiscalías que acuerdan el archivo de las diligencias de investigación siempre advierten que tal archivo se hace a los solos efectos de la inscripción registral, sin perjuicio de cualquier actividad ulterior de cultivo o distribución de cannabis, que darán lugar a nuevas actuaciones de carácter penal. Y también por tal motivo entendemos que la publicidad registral que se contraiga a la entrega de una copia de los estatutos de la asociación debería hacerse en todo caso acompañándose de una copia del decreto, para mayor conocimiento de las circunstancias de la entidad por parte de los propios socios y de terceros, particulares o autoridades. En caso de dictarse sentencia se estará a sus propios términos, siendo que llegado a tal extremo normalmente tal sentencia se limita a establecer condena sobre las personas físicas promotores o representantes de la asociación pero sin pronunciarse sobre la asociación misma. Téngase en cuenta que el art. 520 CP es claro al señalar que en los supuestos del art. 515 se acordará la disolución de la asociación ilícita pero, como decimos, esto no siempre sucede. En este supuesto el RNA se ve obligado a solicitar aclaración para evitar la indefinida situación de suspensión del procedimiento de inscripción de la entidad asociativa pero con la barrera de que si no se ha fallado de forma expresa difícilmente el juzgado o tribunal puede comunicar la extinción, y la consecuencia, en efecto, no es otra que la de mantenerse abiertos expedientes administrativos *sine die*.

La iniciativa registral de 2011 se puede considerar un acierto desde el momento en que la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis de Navarra, y la Ley del Parlamento de Cataluña 13/2017, de 6 de julio, de las asociaciones de consumidores de cannabis, fueron ambas declaradas nulas en su integridad por SSTC 144/2017 y 100/2018<sup>819</sup>, respectivamente, por invasión de la competencia exclusiva del Estado en materia penal (art. 149.1.6ª CE).

---

<sup>819</sup> La STC 100/2018, reproduciendo la STC 144/2017, declara: “es el art. 149.1.6 CE el que tiene más estrecha relación con la materia que aquí nos ocupa, dada la tipificación penal de determinadas conductas relacionadas con el consumo de drogas y estupefacientes, consideradas contrarias a la salud pública [art. 368 CP]. Siendo así que la invasión competencial que se imputa a la Ley Foral 24/2014 recurrida consiste en la regulación de un instrumento (los clubes de cannabis) a través del cual se facilita el abastecimiento, dispensación y consumo de cannabis, aunque estemos ante una normativa autorizadora o habilitante (no represiva, no punitiva, ni restrictiva de bienes jurídicos que es propio de las normas penales y administrativas sancionadoras), se trata de una regulación con incidencia innegable sobre la delimitación del tipo penal correspondiente. Si, en determinados supuestos, las asociaciones de usuarios de cannabis que la norma autonómica contempla pudieran llegar a normalizar actividades que, como la promoción y facilitación del consumo ilegal de estupefacientes, son delictivas, ello supondría que dicha norma, por el solo hecho de permitir y regular tales asociaciones, estaría incidiendo en los tipos penales, cuya definición es de exclusiva competencia estatal y que el legislador autonómico no puede ni alterar, ni concretar, ni delimitar” (FJ 3).

A pesar de la suspensión de los procedimientos administrativos de inscripción, de la Instrucción 2/2013 de la Fiscalía General del Estado y de las citadas sentencias del Tribunal Constitucional, se siguen creando asociaciones destinadas estatutariamente al cultivo, almacenamiento y distribución de cannabis<sup>820</sup>, por lo que el encargado del Registro continúa ejerciendo la función de valoración y remisión que la Ley le encomienda y que pensamos que excede de la simple denuncia. En efecto, para la citada Instrucción 2/2013 el RNA interviene en estos casos como denunciante. La LECrim establece, en general, que el que presenciare la perpetración de cualquier delito estará obligado a ponerlo inmediatamente en conocimiento de la autoridad (art. 259) y, en concreto, que los que por razón de sus cargos, profesiones u oficios tuvieren noticia de algún delito público estarán obligados a denunciarlo inmediatamente al Ministerio fiscal, al Tribunal competente, al Juez de instrucción y, en su defecto, al municipal o funcionario de policía más próximo al sitio si se tratare de un delito flagrante (art. 262). Por el contrario, el encargado del registro de asociaciones no ve ni presencia la comisión de ningún delito, ni tiene atribuidas las funciones de indagación y comprobación inherentes a la policía judicial, ni tan siquiera puede pedir de la asociación que le aporte un informe o memoria de actividades. Lo único que hace el Registro es examinar los documentos que, junto con la solicitud, se presentan a inscripción, y deducir de los mismos indicios racionales de ilicitud penal o criminalidad, desde la consideración de que la sola finalidad delictiva ya es base suficiente para el envío de las actuaciones al Ministerio Fiscal. Ninguna relación guarda la comunicación inmediata, más o menos formal de un denunciante, con la actuación del encargado del Registro que ha de redactar una resolución motivada de suspensión de un procedimiento administrativo, con notificación a los interesados y consiguiente traslado del expediente a la fiscalía u órgano judicial competente. De alguna manera, aunque sin pretender decir que asume funciones jurisdiccionales, la facultad del encargado del registro de asociaciones se asimila a la del juez instructor, en tanto que éste dicta auto de procesamiento «*desde que resultare del sumario algún indicio racional de criminalidad contra determinada persona*» (art. 384 LECrim) y el encargado del Registro dicta resolución «*cuando encuentre indicios racionales de ilicitud penal en la constitución de la entidad asociativa*» (art. 30.4 LODA), siendo en ambos casos que a otros órganos corresponde adoptar la decisión que proceda<sup>821</sup>. La remisión que hace el encargado del RNA a la Fiscalía, por tanto, no deriva del hecho de «presenciar» un delito y comunicarlo de manera «inmediata» sino de una previa y sólida valoración de la existencia de indicios de criminalidad en la constitución de las asociaciones<sup>822</sup>.

---

<sup>820</sup> Si se sigue con regularidad la página web del Ministerio del Interior se encontrarán continuas noticias sobre incautación de marihuana por parte de la Policía Nacional y de la Guardia Civil procedente de plantaciones caseras. Detrás de este cultivo a pequeña escala se encuentran en muchas ocasiones los clubes o asociaciones de cannabis.

<sup>821</sup> Es ilustrativa la STS 202/2018, de 25 de abril, al decir que “criminalidad a los efectos de los arts. 384 o 783 LECrim es algo más que tipicidad objetiva. Por criminalidad hay que entender la existencia de un delito con todos sus elementos. Por tanto, el Instructor, en el momento de dictar o denegar el auto de procesamiento, se encuentra a estos efectos en idéntica posición que la Audiencia a la hora de dictar sentencia. La única variante es que al Instructor le basta la existencia de una probabilidad para decretar el procesamiento (o abrir el juicio oral, o decretar la conversión en abreviado –art. 779.1.4ª-), en tanto que la Audiencia para llegar a un pronunciamiento condenatorio necesita certeza. En lo demás, la posición es idéntica” (FJ 8).

<sup>822</sup> Dentro del Ministerio del Interior el RNA comparte esta facultad suspensiva con el Registro de Partidos Políticos (art. 5.2 y 4 Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos), habiendo sido cuestionada tal función respecto de este último, pero pudiéndose extender al RNA, por anticipar un juicio de legalidad: “Es claro, a nuestro modo de ver, que con el tipo de actuaciones que se habilitan al Ministerio del Interior, la actividad de éste, *de facto*, se aleja bastante de la propia de una mera actuación de verificación reglada u objetivada, que es el juicio, hartamente discutible, del Tribunal Constitucional, por cuanto hace recaer sobre quienes pretenden la inscripción de un partido en

El segundo supuesto de asociación ilícita del art. 515 CP alude a la que, aun teniendo por objeto un fin lícito, emplee medios violentos o de alteración o control de la personalidad para su consecución<sup>823</sup>. Si por tener objeto lícito la asociación ha alcanzado la inscripción, que después se conduzca con violencia o ejerza manipulación sobre personas son circunstancias sin relevancia registral a menos, claro está, que en virtud de tales acciones se haya resuelto judicialmente la suspensión de sus actividades o la disolución misma por constituir asociación ilícita, y así se hubiera comunicado al Registro conforme a lo dispuesto en el art. 41 LODA.

La tercera de las asociaciones ilícitas es la llamada «asociación paramilitar». La Constitución y la LODA prohíben y el Código Penal tipifica como delito las organizaciones de carácter paramilitar pero ninguna de estas normas las define. Para el Diccionario del Español Jurídico-RAE «paramilitar» es «*dicho de una organización civil: dotada de estructura o disciplina de tipo militar*». Es por ello que habrá que acudir al ordenamiento de la Defensa para obtener unas mínimas orientaciones sobre sus elementos característicos para después poder establecer la debida comparación con aquellos que se atribuyen ciertas asociaciones. El art. 8 CE recoge que las Fuerzas Armadas se componen del Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire. La Ley 5/2005, de 17 de diciembre, de Defensa Nacional, sobre la organización de las Fuerzas Armadas se refiere al Estado Mayor, el Cuartel General, la Fuerza y el Apoyo a la Fuerza (art. 13). Del art. 6 de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de miembros de las Fuerzas Armadas, titulado «reglas del comportamiento militar», se desprenden algunas como mando, disciplina, obediencia, jerarquía, lealtad, unidad o empleo de la fuerza. Y la Orden DEF/1756/2016, de 28 de octubre, por la que se aprueban las normas de uniformidad de las Fuerzas Armadas, define «uniformidad» como el «*conjunto de prendas de vestuario, emblemas, divisas, distintivos y recompensas que los militares ostentan sobre su uniforme y que son representativas de la Institución militar*» (Norma 3ª). La doctrina, por su parte, se ha pronunciado sin referencia directa a la normativa, dando por entendido que la asociación paramilitar es aquella que, básicamente, se organiza como los ejércitos y tiene tendencia al uso de la fuerza<sup>824</sup>.

Cuando por la denominación («fuerza», «ejército», «estado mayor» o «cuartel general»), actividades (desarrollo de técnicas operativas o de combate), simbología y

---

el Registro las consecuencias de un control de legalidad que en realidad aún se halla pendiente de realizar por la autoridad jurisdiccional”, cfr. FERNÁNDEZ SEGGADO, F., *Derecho de Asociación en España*, op. cit., págs. 230 y 231. El autor es favorable a otro sistema que pase por inscribir primero y por el ejercicio de acciones penales después, para constreñir al Registro dentro de la verificación reglada, pero mientras se mantenga vigente el art. 30.4 LODA es inevitable reconocer al RNA el ejercicio de este control de legalidad.

<sup>823</sup> Se refiere el artículo en el segundo inciso a los métodos empleados por algunas sectas religiosas o pseudoreligiosas para lograr el sometimiento acrítico de sus miembros.

<sup>824</sup> Por asociación de carácter paramilitar hay que entender “aquel tipo de ente que se dota de una organización, una simbología y actividades similares a la de los ejércitos. Esta forma de comportamiento denota una clara predisposición por parte de las referidas asociaciones para el ejercicio de la coacción o de la fuerza física”, cfr. VIDAL MARÍN, T., *El Derecho de Asociación*, op. cit., pág. 222. Para la delimitación del concepto se han ofrecido las siguientes dos notas: “la estructura organizativa en unidades operativas y con disciplina semejantes a las militares; el adiestramiento y equipamiento de los miembros con medios o en técnicas adecuadas para el ejercicio de la violencia”, cfr. SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Artículo 22 de la Constitución*, op. cit., pág. 501. También se han definido las organizaciones de carácter paramilitar como “aquellas que adoptan estructuras organizativas, hábitos, medios y signos externos propios de las organizaciones militares, atentando contra el monopolio del Estado en el ejercicio de la violencia. El sentido de la inclusión de este supuesto en el catálogo de asociaciones ilícitas es evidente, pues en la prohibición de esta clase de organizaciones encuentra el Estado su propia razón de ser”, cfr. QUINTERO OLIVARES, G., *Comentario al Nuevo Código Penal*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2004, pág. 2351.



uniformidad de corte militar o de camuflaje, estructura jerarquizada e incluso manejo de armas, no necesariamente prohibidas, todos ellos elementos estatutarios, el Registro puede deducir razonablemente que estamos ante una organización paramilitar, procederá en la forma prevista en el art. 30.4 LODA. Poco más lejos puede y debe llegar. Por un lado, no puede ponderar unos fines más o menos loables, como la defensa de la integridad de un territorio, pues «*el concepto de asociación de carácter paramilitar no tiene en cuenta el dato teleológico del fin asociativo, bastando para justificar la prohibición y la correspondiente tipificación delictiva la forma y manera en que se organiza la asociación y, en su caso, se manifiestan externamente sus miembros o socios... dado que basta aquí la mera aptitud o proclividad al uso de la coacción física que se desprende de la forma organizativa y de los medios empleados por sus miembros –en exclusiva reservado, por lo demás, a la organización militar y policial del Estado en su conjunto–*»<sup>825</sup>. Por otro, tampoco debe descender al terreno del peligro real o de cumplimiento efectivo de los compromisos adquiridos por los socios, como así parece deducirse de la STS 259/2011, de 12 de abril, que no vio en un grupo de cuatro personas dedicadas a la difusión de ideas nacionalsocialistas justificadoras del genocidio la existencia de una asociación ilícita en su vertiente de paramilitar<sup>826</sup>. El Registro, así, debe prescindir de los fines sociales lícitos y de la intensidad de la obediencia por parte de los miembros para

---

<sup>825</sup> Cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Asociaciones y Constitución*, op. cit. pág. 86. En sentido contrario, se ha dicho que si el concepto de organización paramilitar no se interpreta en conexión con los números 1º y 2º del art. 515 “se puede llegar a la consecuencia de castigar mediante este delito a los miembros de simples asociaciones en las que se empleen uniformes, modos y formas similares a los militares”, entendiéndose, por lo demás, que el mandato constitucional de prohibición se podría cumplir con simples normas administrativas, vid. MUÑOZ CONDE, F., *Derecho Penal. Parte Especial*, 20ª Ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pág. 722. A nuestro juicio, si de los estatutos se infieren fines delictivos, lo que estamos es ante un supuesto de subsunción del punto 3º en el punto 1º o 2º del art. 515 CP, siendo éstos de aplicación preferente.

<sup>826</sup> “Sin embargo, para que una agrupación de personas, con las características propias de una asociación, represente un peligro para la seguridad o para la paz pública o social, o, más genéricamente, para cualquier bien jurídico, debe superar las meras expectativas de quienes la integran, reuniendo elementos objetivos que permitan considerarla idónea o capaz para la generación de un peligro real. Para que desde el punto de vista penal pueda considerarse la existencia de una organización paramilitar en el sentido y con el alcance previsto en el tipo, no basta que en su organización o en sus reglas, o incluso en su equipación y vestimenta, pretenda imitar al ejército. Para que pueda dar lugar al peligro, abstracto y real, al que antes se hizo referencia, es preciso, en primer lugar, que incorpore la posibilidad real y efectiva de que el cumplimiento de las obligaciones y los compromisos contraídos por sus miembros, pueda ser exigido desde las perspectivas propias de la disciplina militar, y, por lo tanto, con consecuencias negativas para el infractor equivalentes a las que se producirían en aquel ámbito. Solo en esas condiciones la voluntad de los integrantes del grupo, y del grupo mismo, queda controlada por los dirigentes, que pueden, de esa forma, conducir a los subordinados a la ejecución de actos que, al tiempo que suplantán la acción legítima del Estado en el ejercicio de la coerción y la violencia, resultan en esa medida negativos para la seguridad ciudadana, la paz pública o la paz social, dando lugar así a la existencia del peligro antes referido, aun cuando tales actos no lleguen a ser constitutivos de delito. Y, en segundo lugar, es preciso que por su organización, estructura y medios presente idoneidad para actuar físicamente y, por tanto, de forma externa, con modos y sistemas similares a los empleados por el ejército. De no ser así, el peligro, de existir, sería claramente inconsistente, hasta el punto de no justificar la sanción penal. La posesión o disponibilidad de armas no es, en sí mismo, un elemento imprescindible, aunque resulte especialmente significativo y, desde luego, supone un incremento del peligro considerado. En el caso, nada de esto se aprecia. Aunque existen unos estatutos de los que, con cierta parafernalia y una terminología altisonante, se desprende la pretensión de formar un grupo selecto de personas a las que se considera monjes-guerreros..., ‘un círculo interno de nacionalsocialistas y por más decir, de hitleristas, fieles, firmes, seguros e imperturbables’, no aparece por lugar alguno la existencia de unas normas susceptibles de ser aplicadas con una mínima eficacia, que contengan reglas de cohesión y de obediencia a los superiores cuyo incumplimiento llevara aparejadas sanciones reales, de manera que se garantizara en lo posible el seguimiento a las consignas u órdenes de los jefes, ni tampoco la previsión de la reacción contra quienes abandonaran el proyecto o pretendieran desde dentro actuar contra él. Tampoco se aprecia una organización o disponibilidad de medios que permitieran una acción externa como la antes mencionada. Ni aparece la posesión o disponibilidad de armas, ni se describe la realización de actividades de las que se desprenda una forma efectiva de desenvolverse similar a la propia del ejército en los aspectos antes dichos. Por lo tanto, aunque se aprecie la cohesión entre sus miembros que es necesaria para afirmar la existencia de una asociación, no puede sostenerse su carácter paramilitar a los efectos del artículo 515.4º del Código Penal” (FJ 2, 3 y 4).

centrarse en el hecho de haberse concebido una asociación u organización privada que por sus características externas se puede considerar paralela a la organización militar.

Fuera de todo esto, el Registro analiza en no pocas ocasiones elementos fundacionales dispersos de los que en conjunto no resulta razonable deducir la presencia de una asociación paramilitar sino más bien una entidad creada desde la ingenuidad de unos promotores que en su día pertenecieron a una organización juvenil de inspiración militar y que en su madurez han querido trasladar a una asociación general. Aquí, lógicamente, en virtud del principio de intervención mínima, el Registro opta por el trámite administrativo de subsanación de defectos estatutarios en lugar de la más gravosa, y en tal supuesto desproporcionada, vía del art. 30.4 LODA.

Para el art. 515 CP son también asociaciones ilícitas las que fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o de alguno de ellos a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o discapacidad. Bastaría aquí la simple lectura de los documentos fundacionales de la asociación para comprobar si por sus fines y actividades se promueve cualquiera de los comportamientos referidos, pero sin posibilidad de extensión o analogía, de forma que no cabría la remisión del art. 30.4 LODA si estuviéramos ante asociaciones que fomenten la hostilidad hacia, por ejemplo, determinadas asociaciones profesionales pues el ejercicio de una profesión, en su sentido más neutro o simplemente técnico, no encajaría en los motivos de «ideología, religión o creencias» del Código Penal. Esto no impediría al Registro que en tales situaciones se requiriera de la asociación una rectificación de los estatutos para acomodarlos a los principios constitucionales de pluralismo y tolerancia, en definitiva, al respeto a los derechos de los demás, para ajustarlos al ordenamiento jurídico (art. 10.1 CE). Por lo demás, tampoco parece que el registro de asociaciones deba entrar a ponderar otros derechos igualmente constitucionales como la libertad de expresión y la libertad ideológica que puedan eventualmente contrapesar el supuesto de libelo de grupo o difamación de colectivos, debiendo limitarse su encargo a valorar el contenido de las expresiones y el alcance de las actividades estatutarias para sustentar un razonable envío de actuaciones al Ministerio Fiscal<sup>827</sup>.

Habría que matizar respecto de todos los supuestos del art. 515 CP que para el Registro es decisivo el propósito y acciones previstos en los estatutos pero también las demás exigencias que permiten estar ante una asociación ilícita. Por todas, para la STS 852/2016, de 11 de noviembre, la asociación ilícita requiere: *a) pluralidad de personas asociadas para llevar a cabo una determinada actividad; b) existencia de organización más o menos compleja en función del tipo de actividad prevista; c) consistencia o permanencia en el sentido de que el acuerdo asociativo ha de ser duradero y no puramente transitorio; d) el fin de la asociación ha de ser la comisión de delitos, lo que supone una cierta determinación de la actividad ilícita, sin*

---

<sup>827</sup> Sobre el llamado discurso del odio es interesante la evolución seguida por las SSTC 214/1991, 176/1995 y 235/2007, que avanzan sobre las ideas de auténtico peligro, riesgo serio, peligro cierto o incitación directa a la hostilidad o la violencia para apreciar el tipo. Y sumamente útil resulta la Circular 7/2019, de 14 de mayo, de la Fiscalía General del Estado, sobre pautas para interpretar los delitos de odio tipificados en el artículo 510 del Código Penal (BOE núm. 124, de 24 de mayo de 2019).

*llegar a la precisión total de cada acción individual en tiempo y lugar»* (FJ 2)<sup>828</sup>. Ocurre, por ello, que el Registro incide especialmente en los fines y actividades sociales a la hora de valorar la suspensión del procedimiento de inscripción pero sin descuidar las tres primeras exigencias, las cuales, en todo caso, ya están implícitas en la formación misma de la asociación general, que requiere de un mínimo de tres personas, de una estructura organizativa definida y de una continuidad en el tiempo.

La última de las asociaciones prohibidas (art. 22.5 CE), pero no delictiva, son las asociaciones secretas. Existe cierto consenso en entender que las asociaciones secretas son aquéllas que de propósito sustraen al conocimiento público su existencia o datos esenciales de organización, actividad o miembros. Más en concreto se ha delimitado el concepto sobre la concurrencia de dos notas: a) la ocultación de la existencia de la asociación o de sus finalidades y actividades sociales o incluso de todos o parte de los socios entre sí o respecto de terceros; y b) el desarrollo de actividades que directamente se encaminan a interferir en el ejercicio de las funciones de las instituciones públicas estatales en general<sup>829</sup>. Desde otra perspectiva se ha dicho que las asociaciones o sociedades secretas *«son grupos, sectas, etc., que exigen a sus miembros guardar secreto de sus ritos, miembros, prácticas, etc., con o sin juramento previo. En algunas el secreto es como connatural por razón de sus acciones, por ejemplo en la mayoría de las sectas satánicas (sacrilegios, víctimas rituales, etc.), las practicantes de la magia sexual. Suelen ser secretas casi todas las iniciáticas, al menos en cuanto el adepto sólo puede ir conociendo la realidad total en la medida en que va subiendo los distintos grados e iniciaciones y porque no puede decir sus nuevos conocimientos a nadie que no esté iniciado en su mismo grado o en alguno de los superiores. En las sectas y movimientos mágicos vige la ley del secreto al menos respecto de los recursos de la magia por su misma naturaleza mágicamente eficaz, generalmente también por su vinculación con el fraude y la manipulación, que evidentemente pierde su eficacia si es descubierto. Lo mismo vale para el espiritismo en la mayoría de los casos... Más o menos secretas son todas las sectas esotéricas»*<sup>830</sup>. Ninguna de estas formaciones asociativas, ya sean de corte político o ritual, son, en principio, ilegales pues, como dice el Tribunal Supremo, si bien es lógico que en el sistema democrático se exija claridad, transparencia y publicidad a las asociaciones, el ocultismo no es inexorablemente indiciario de ilegalidad penal (STS 14034/1994, FJ 5). A la pregunta, entonces, sobre cuál es el papel del Registro en estos casos la respuesta es ninguno. Si la asociación, por querer ser secreta, se mantiene fuera del Registro, nada le incumbe. Y si, por el contrario, decide inscribirse bajo la apariencia de unos estatutos tipo y aptos para luego ocultar en la práctica

---

<sup>828</sup> A la vista de estos elementos se ha llamado la atención sobre la identidad existente con el delito de organización criminal, y “por ello consideramos que la diferencia entre ambas figuras se halla en el bien jurídico que protege cada una de ellas. Como ya dijimos, éste en la organización criminal es el orden público, se acoga un concepto amplio o estricto del mismo. Mientras que en la asociación ilícita lo constituirá el ejercicio del derecho constitucional de asociación (art. 22.2 CE), comportando los supuestos tipificados claras extralimitaciones al ejercicio constitucional de tal derecho. Así, vemos como por ejemplo la jurisprudencia no apreció la existencia de asociación ilícita en el caso de un grupo de ‘descuideras’ que ofrecía claveles en la vía pública a los transeúntes, principalmente turistas, para hurtarles su cartera o cualquier otro objeto que portaran. Porque el injusto de la asociación ilícita, por sus fines y peligrosidad, se sitúa en un nivel delictivo muy superior al del hurto callejero organizado... De ahí que el TS haya sido tan restrictivo en la aplicación de esta figura deviniendo la misma inútil para ofrecer una respuesta adecuada al fenómeno de la delincuencia organizada”, cfr. CASTELLÓ FOZ, M., *Organizaciones y grupos criminales. Estado de la cuestión tras la reforma del Código Penal operada por la LO 5/2010, de 22 de junio y la LO 2/2015, de 30 de marzo, y su tratamiento jurisprudencial*, RJC, núm. 3, 2017, pág. 149.

<sup>829</sup> Vid. FERNÁNDEZ FARRERES, G. *Asociaciones y Constitución*, op. cit. pág. 81.

<sup>830</sup> Cfr. GUERRA GÓMEZ, M., op. cit., pág. 892.

sus verdaderos fines, representantes y actividades, tampoco corresponde al Registro actuación alguna, ni tan siquiera en el más que probable caso de que la asociación no vuelva a promover ningún otra inscripción a lo largo de su existencia.

Hasta aquí hemos visto la llamada ilicitud penal de las asociaciones, y corresponde ahora, bajo el amplio concepto de la ilicitud civil, señalar dos límites específicos que recaen sobre las asociaciones de régimen común, sin perjuicio de apuntar otras contravenciones derivadas de la casuística registral.

Ese primer límite en el objeto de la asociación general no es otro que la prohibición de asumir los fines que la ley reserva a las asociaciones especiales. La presentación de candidatos a las elecciones generales, el ejercicio de la acción sindical, el apostolado religioso, la defensa de los derechos generales de los consumidores y usuarios, la defensa de los derechos profesionales de militares, guardias civiles, jueces, magistrados y fiscales o la organización de competiciones deportivas son todos ellos atributos exclusivos de las respectivas asociaciones especiales del art. 1.3 y 3. b) y c) LODA. Ahora bien, no siempre es diáfano discernir ante qué tipo de asociación nos encontramos debido a que la asociación general no tiene impedido un fin ideológico, de defensa de los trabajadores y empresarios, de las profesiones, de los consumidores, o de naturaleza religiosa o deportiva. Será caso por caso que el encargado del Registro deba comparar los fines estatutarios de la asociación general con todas y cada una de las normativas específicas de las respectivas asociaciones especiales para evitar que ingrese en el RNA ninguna asociación invasora de cometidos que no le corresponden. En caso de duda, resulta muy útil para el RNA el criterio del departamento competente por razón de la materia, a cuyo efecto recabará el oportuno informe. A pesar de esto las zonas grises, en muchos casos, son inevitables y será, al fin, el encargado del Registro el que deba decidir sobre la inscripción.

El segundo límite, aparentemente inconcebible, ha terminado por pasar al derecho positivo (art. 38.3 RRNA) ante la obsesiva intención de las asociaciones de asumir funciones propias de los poderes públicos. La conocida STC 67/1985 ya sentó que *«la configuración de las Federaciones españolas [deportivas] como un tipo de asociaciones a las que la Ley atribuye el ejercicio de funciones públicas, justifica que se exijan determinados requisitos para su constitución, dado que no se trata de asociaciones constituidas al amparo del artículo 22 de la Constitución, que no reconoce el derecho de asociación para constituir asociaciones cuyo objeto sea el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo»* (FJ 4). A pesar de esta evidencia es reiterativa la fijación de las asociaciones por atribuirse funciones públicas de, por ejemplo, certificación de productos, inspección de servicios privados, expedición de títulos u organización de competiciones deportivas, todas ellas con la idea de interferir sobre terceros con visos de oficialidad. Y no sólo funciones administrativas sino que también hay casos de asunción de funciones jurisdiccionales cuando, normalmente, miembros de una comunidad ideológica o religiosa erigen una asociación para formar un tribunal *ad hoc*, integrado por ellos mismos, al objeto de impartir justicia en los más variados ámbitos sobre los socios, que al ingresar en la asociación aceptan renunciar ellos mismos y sus familias a la justicia ordinaria. De la misma forma, no es extraño que asociaciones profesionales o de otro tipo pretendan la redacción y aprobación de reglamentos regulatorios, de contenido normativo y vinculante

para un determinado colectivo, colisionando con la potestad reglamentaria que sólo corresponde ejercer al poder ejecutivo<sup>831</sup>.

Al margen de la LODA, ya lo hemos dicho, los estatutos deben ser conformes con el resto del ordenamiento jurídico en toda su extensión. Esto coloca al encargado del registro de asociaciones en la situación de analizar las más variadas propuestas asociativas, que ni son delictivas, ni invaden fines propios de las asociaciones especiales ni asumen funciones públicas, pero que son contrarias al derecho en general o a algún tipo de norma jurídica. Un ejemplo del primer supuesto sería el fin estatutario de la desobediencia civil por parte de una asociación de jóvenes, entendida tal desobediencia como el directo propósito de no cumplir la normativa vigente ni respetar las órdenes regulares de la autoridad<sup>832</sup>. Un ejemplo del segundo serían los excesos de los llamados clubes de fumadores. La Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, modificada por la Ley 42/2010, de 30 de diciembre, generó una verdadera eclosión de los clubes privados de fumadores que, obligados a tener personalidad jurídica y carecer de ánimo de lucro<sup>833</sup>, optaron, como no, por la forma asociativa. La LODA permite la condición de promotor y socio a los menores emancipados pero la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, prohíbe la entrada de menores de edad a los clubes de fumadores, así como también la comercialización de productos del tabaco. Ya en 2011 se planteó consulta por parte de un registro autonómico de asociaciones sobre el tratamiento registral de estos clubes, al mismo tiempo que la administración sanitaria mostró su preocupación porque fueran un instrumento para eludir las limitaciones sobre el consumo de tabaco. La Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior respondió en el sentido de dar a estos clubes el mismo tratamiento que a cualquier otra asociación, pero velando por el respeto a la normativa específica<sup>834</sup>.

En estos y otros muchos casos<sup>835</sup> el fin libremente elegido por los promotores encuentra un primer, y casi decisivo, obstáculo en el registro de asociaciones, que sobre la

---

<sup>831</sup> No hay que confundir este tipo de iniciativas normativas, con pretensiones de trascendencia y alcance general, con el reglamento interno o de régimen interior que las asociaciones aprueban en desarrollo de los estatutos para detallar aquellos aspectos que sólo figuran en los mismos con carácter básico y que únicamente vinculan a los socios.

<sup>832</sup> Art. 9.1 CE: “Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”.

<sup>833</sup> Disposición adicional novena de la Ley 28/2005, de 26 de diciembre: “A los clubes privados de fumadores, legalmente constituidos como tales, no les será de aplicación lo dispuesto en esta Ley, relativo a la prohibición de fumar, publicidad, promoción y patrocinio, siempre que se realice en el interior de su sede social, mientras en las mismas haya presencia única y exclusivamente de personas socias. A los efectos de esta Disposición, para ser considerado club privado de fumadores deberá tratarse de una entidad con personalidad jurídica, carecer de ánimo de lucro y no incluir entre sus actividades u objeto social la comercialización o compraventa de cualesquiera bienes o productos consumibles. En ningún caso se permitirá la entrada de menores de edad a los clubes privados de fumadores”.

<sup>834</sup> “Durante los últimos meses se ha venido observando un crecimiento sustancial del número de solicitudes de inscripción registral de asociaciones de fumadores constituidas bajo este régimen jurídico, cuya finalidad esencial es crear un espacio en su sede donde sus asociados puedan fumar, o procurar la defensa de sus derechos como fumadores en diferentes ámbitos... Las competencias del Registro Nacional de Asociaciones se ciñen exclusivamente a la verificación formal del Acta y de los Estatutos. Realiza por tanto una simple verificación reglada. Es decir, ... solo se comprueba si los documentos que se presentan para inscripción corresponden a materia objeto del Registro y si reúnen los requisitos formales necesarios, requiriendo en su caso la subsanación de los posibles defectos (entre los que podrían encontrarse la inclusión expresa en los Estatutos de: *la comercialización o compraventa de bienes o productos consumibles*; o la referencia expresa a *la entrada de menores de edad*)”, cfr. *Inscripción de asociaciones o clubes de fumadores*, Seguridad y Ciudadanía. Revista del Ministerio del Interior, núm. 5, 2011, págs. 154 y 155.

<sup>835</sup> Un supuesto que se está extendiendo es el de las asociaciones orientadas a la práctica de medicinas alternativas y terapias naturales, que con una clara finalidad sanitaria de preservación, conservación y restauración de la salud de las

base de la que hemos llamado ilicitud civil suspende el procedimiento de inscripción, no para ponerlo en conocimiento y resolución de otra autoridad, sino para la debida rectificación por parte de los mismos promotores de aquellos aspectos estatutarios contrarios a la ley, y que de persistir abocarían a la denegación de la solicitud.

Abandonamos ya la licitud de los fines para adentrarnos brevemente en un segundo requisito, el de su «precisión».

La LODA impone como contenido obligatorio de los estatutos la indicación de los fines y actividades de la asociación «*descritos de forma precisa*» (art. 7.1.d)<sup>836</sup>. Este precepto se puede considerar heredero de las precedentes leyes de asociaciones. En la de 1887 se exigía la presentación a la autoridad de los estatutos «*expresando claramente en ellos la denominación y objeto de la Asociación*» (art. 4). El uso del adverbio denota la intención del legislador de que los fundadores fueran claros al momento de fijar el objeto de la asociación. En la de 1964 los fines asociativos debían ser «lícitos y determinados», entendiéndose que eran determinados «*cuando no exista duda respecto a las actividades que, efectivamente, se propone desarrollar*» (art. 1.2), preocupándose aquí el legislador por definir el concepto empleado. Para la LODA también es importante la fijación del «para qué» de una nueva asociación, prohibiendo implícitamente las asociaciones abstractas o que pretendan desarrollar globalmente todos los fines de la vida humana. Hasta tal punto lo hace que enfatiza de forma notable la obligación. Y ello porque «describir» ya supone detallar o explicar algo de forma completa, y «precisar» ofrecer una idea clara y nítida de algo, según se deduce de la RAE, por lo que la fórmula elegida no deja lugar a la indefinición.

---

personas pretenden la realización de evaluaciones, diagnósticos y soluciones que quedan reservadas a las profesiones sanitarias tituladas y reguladas (artículos 2 y 7 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias). El Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, que establece las bases generales sobre la autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios, define las terapias no convencionales en el punto U.101 del Anexo II como “unidad asistencial en la que un médico es responsable de realizar tratamientos de las enfermedades por medios de medicina naturista o con medicamentos homeopáticos o mediante técnicas de estimulación periférica con agujas o con otros que demuestren su eficacia y seguridad”. Otro supuesto sería el de aquellas asociaciones de padres que se constituyen con el objeto de no escolarizar a los hijos menores para ofrecerles un modelo alternativo de educación en el hogar y sobre la base de métodos didácticos diferentes. Cabe recordar aquí el art. 27.4 CE (“La enseñanza básica es obligatoria y gratuita”) y el art. 4.1 Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (“La enseñanza básica a la que se refiere el artículo 3.3 de esta Ley [educación primaria y educación secundaria obligatoria, comprendida entre los seis y dieciséis años de edad] es obligatoria y gratuita para todas las personas”). A este respecto, el Tribunal Constitucional denegó el amparo de unos padres obligados a la escolarización de sus hijos que recibían enseñanza en el propio domicilio, a su entender legitimados para ello por estar reconocido el derecho a la libertad de enseñanza y el de darles la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones. El Tribunal, con base en el art. 27 CE y la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, manifestó que “la conducta de los padres ahora recurrentes en amparo consistente en no escolarizar a sus hijos supone el incumplimiento de un deber legal –integrado, además, en la patria potestad- que resulta, por tanto, en sí misma antijurídica” (STC 133/2010, FJ 4).

<sup>836</sup> Para las sociedades, el art. 178 del RMM exige que la definición estatutaria del objeto social se realice mediante la determinación de las actividades que lo integran, y en relación con el mismo la Resolución de 9 de octubre de 2018, de la Dirección General de los Registros y el Notariado (BOE núm. 262, de 30 de octubre de 2018), sentó que “la trascendencia que el objeto social tiene tanto para los socios y administradores como para los terceros que entren en relación con la sociedad justifica la exigencia legal de una precisa determinación del ámbito de actividad en el que debe desenvolverse la actuación del nuevo ente”, añadiendo que “la decisión sobre si determinada cláusula concreta es o no suficientemente determinativa del contenido del objeto social no siempre es sencilla, por lo que este Centro Directivo ha ido elaborando una doctrina, muy consolidada, que permite seguir determinadas pautas de actuación” (FJ 2 y 3). Una doctrina que para el caso del registro de las asociaciones la forma el propio RNA, sin colaboración alguna por parte de ningún órgano administrativo superior. Ya antes, la Resolución de 20 de junio de 2018, de la Dirección General de los Registros y el Notariado (BOE núm. 161, de 4 de julio de 2018), concluyó que “es preciso enfatizar que sólo con la debida especificación de la actividad concreta que la sociedad va a desarrollar puede cumplirse la finalidad de efectiva publicidad que ha de cumplir el Registro Mercantil” (FJ 4).

Mientras que en la normativa anterior a 1978 en este deber latía una idea de conocimiento exhaustivo que favoreciera el control administrativo de la asociación, en la LODA supone un reforzamiento de la transparencia y visibilidad de la actuación de las organizaciones sociales de tipo asociativo en garantía de todos, terceros y socios. Un deber que, en esta línea, también contribuye a acotar un sector de actividad y a impedir que los representantes de la asociación se separen sustancialmente de los objetivos comunes y pactados<sup>837</sup>.

Sin embargo, con este art. 7.1.d) LODA volvemos al campo de los conceptos no determinados, que exigen su aplicación caso por caso, y es práctica desesperadamente habitual la de los promotores que redactan los estatutos desde la más absoluta vaguedad. Un cometido más para el encargado del registro de asociaciones que debe decidir sobre el grado de precisión de los fines sociales. Si una asociación propone «fines tecnológicos», «fines tecnológicos de programación» o «fines tecnológicos de programación informática» ¿estamos ante fines claros, nítidos y descritos de forma precisa? Creemos que no, y así lo pensamos porque las expresiones genéricas nada aportan, como tampoco aquellas que no van acompañadas de un verbo de acción o voluntad y de un objetivo susceptible de ser alcanzado. Es decir, se trata de explicitar la idea por la que nace la asociación, lo que, aunque no siempre exige extensos artículos estatutarios, sí impone un mínimo esfuerzo explicativo, siendo suficiente en nuestro ejemplo con decir que la asociación «persigue fines tecnológicos de programación para el desarrollo de *apps* gratuitas con destino a las personas sordo-ciegas». A partir de este objeto, otra cosa serán las actividades para su despliegue, como la captación de voluntarios, la adquisición de software o los canales de distribución.

Luego está el caso contrario, el de la superabundancia de fines o, mejor dicho, el de la sucesión incoherente de fines, pues nada impide que una sola asociación pueda tener un objeto múltiple. El problema deriva de mezclar finalidades sin relación alguna y colocadas al mismo nivel, provocando que se desvanezca la precisión que exige la norma, al no poderse determinar para qué exactamente o principalmente surge la asociación. Siendo así, los estatutos son tan inaceptables como aquellos que nada concretan.

En el terreno societario, el RRM impone dos limitaciones que bien podrían trasladarse al RNA: a) no podrán incluirse en el objeto social los actos jurídicos necesarios para la realización o desarrollo de las actividades indicadas en él; y b) en ningún caso podrá incluirse como parte del objeto social la realización de cualesquiera otras actividades de lícito comercio ni emplearse expresiones genéricas de análogo significado (arts. 117.2 y 3, y 178.2 y 3). Para la DGRN «*la primera prohibición se justifica por una evidente razón de claridad: si las facultades representativas de los administradores se extienden a todos los actos comprendidos en el objeto social (art. 234 de la Ley de Sociedades de Capital) esa representación abarca todos los actos expresivos de la capacidad de obrar de la sociedad, por lo cual la farragosa enumeración de actos jurídicos debe proscribirse por innecesaria. La segunda limitación se debe a que esa clase de fórmulas (“cualquiera otras actividades de lícito comercio”, a las que a veces se*

---

<sup>837</sup> Sobre el requisito de la “precisión” se ha ofrecido otra interesante perspectiva: “Considero que se pretende un doble objetivo. Por un lado tener la mayor constancia posible, desde el momento de la inscripción en el registro de los fines de la Asociación; por otro, desde el punto de vista fiscal, conocer con exactitud los epígrafes que a efectos del Impuesto de Actividades Económicas son de aplicación a la Asociación, así como, de cara a la obtención de ventajas fiscales, cuando éstas dependen de la realización de determinadas actividades”, cfr. ALBERICH NISTAL, T., *Guía Fácil de Asociaciones*, FEMP-Dykinson, Madrid, 2012, pág. 194.

*añadía, en una vieja cláusula de estilo, el giro “acordadas por la junta general”), convertía el objeto en indeterminado y genérico»<sup>838</sup>.*

Por ello, y si bien se impone un criterio flexible en el RNA, tanto la parquedad como el exceso incongruente, la confusión como las fórmulas residuales, son recursos estatutarios que no deberían admitirse. El objeto para el que surge una asociación, en definitiva, debe estar *limitado* a un ámbito o sectores concretos, y *delimitado* en cuanto a un género de actividad o varios coherentes.

Para lo que, por supuesto, no puede surgir una asociación es para obtener ganancias partibles, lo que nos coloca en el tercer requisito del fin, su carácter «no lucrativo».

La ausencia de lucro no es un contenido típico de los estatutos sino que se deduce del concepto de asociación (art. 1.2 y 5.1 LODA), y solo de forma tangencial se ha de indicar en dicho documento que al momento de la disolución el destino del patrimonio remanente no puede desvirtuar el idea básica que rige la existencia misma de las asociaciones (art. 7.1.k LODA).

A muchos sorprende que los promotores de una asociación hagan explícita en los estatutos su intención de desarrollar fines prohibidos, como si cuanto venimos exponiendo fueran supuestos de laboratorio, cuando la realidad es que los propósitos ilegales, penal o civilmente, y dentro de éstos el propio ánimo de lucro que la LODA no permite, son una práctica nada infrecuente<sup>839</sup>.

En cuanto al lucro, más que examinar que se descarta expresamente, que también, lo que el Registro debe vigilar es que los estatutos de la asociación general no encubran figuras lucrativas, como la más antigua de las tontinas o más reciente de las peñas quinielísticas, ni cualquier otra que persiga un enriquecimiento, ni prácticas lucrativas como la emisión de deuda que, suscrita por los socios, es recuperada con intereses, ni el reparto directo entre los socios o sus familiares ni la cesión gratuita de los recursos asociativos. Sólo esto último es lo

---

<sup>838</sup> Resolución de 9 de octubre de 2018, de la Dirección General de los Registros y el Notariado (BOE núm. 262, de 30 de octubre de 2018) (FJ 2).

<sup>839</sup> La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 1 de marzo de 2005 (Sala de lo Contencioso-Administrativo) confirmó la actuación del registro de asociaciones de suspender la inscripción de una modificación de estatutos que preveía, en caso de disolución, la distribución entre los socios del haber resultante. La sentencia manifestó: “La inscripción de una asociación en el Registro de Asociaciones tiene como finalidad y ámbito exclusivamente el de la publicidad respecto a terceros (art. 22.3 de la Constitución de 1978). Ahora bien, solo tienen acceso a ese Registro las asociaciones que sean calificables jurídicamente como tales conforme a las normas jurídicas que regulan las que se constituyen en el ejercicio del derecho reconocido en el art. 22.1 de la citada Constitución. Por consiguiente, cabe suspender la inscripción cuando se detecte en sus estatutos que la asociación de que se trate no se adecua a la naturaleza jurídica de tales asociaciones. Y eso es lo que ocurre en el caso que nos ocupa. La Administración suspende la inscripción de la modificación de estatutos de *Atlantide* porque entiende que no está exenta de fin de lucro al prever en su art. 22 que en caso de disolución, si el patrimonio presenta un saldo positivo una vez practicada la liquidación, *el haber resultante, se distribuirá entre los socios*” (FJ 2). La asociación argumentó que la entidad estaba constituida por tiempo indefinido y que tal vocación de permanencia convertía la eventual disolución en un hecho extraordinario, del que no podía deducirse que la asociación se fundara con finalidad de lucro. Por el contrario, el TSJ respondió lo siguiente: “... como la disolución la acuerda la asamblea general (art. 9.d) de los Estatutos), tal disolución puede tener lugar en cualquier momento, con independencia del tiempo de vida de la asociación y de que haya o no cumplido sus fines, con el resultado de repartir dicho saldo positivo del patrimonio cuando lo deseen, patrimonio que se ha podido formar no solo ni principalmente con las cuotas de los asociados, sino también con donativos, herencias, legados u otro título gratuito” (FJ 3). Esta interesante sentencia, por lo demás, confirma la función calificadora del registro de asociaciones y que la publicidad que del mismo deriva está al servicio de terceros.



que prohíbe el art. 13.2 LODA, es decir, que los beneficios de las actividades económicas no se desvíen sino que reviertan en «exclusiva» en el cumplimiento de los fines sociales, «*sin que quepa en ningún caso su reparto entre los asociados ni entre sus cónyuges o personas que convivan con aquéllos con análoga relación de afectividad, ni entre su parientes, ni su cesión gratuita a personas físicas o jurídicas con interés lucrativo*». Este precepto plantea un interrogante que incide en el procedimiento de inscripción de la asociación. Cuando la LODA prohíbe el reparto de los «beneficios derivados de actividades económicas», ¿se está refiriendo sólo a estos recursos? O lo que es lo mismo, ¿los estatutos podrían contemplar el reparto de donaciones o legados recibidos por la asociación? A nuestro juicio la interpretación lógica, derivada de la misma esencia de la asociación común, pasa por entender que la prohibición es absoluta, en el sentido de aplicarse cualquier tipo de recurso a la realización de los fines sociales sin posibilidad de distribución entre los socios, por lo que unos estatutos que amparasen esta práctica serían claramente rechazables.

Nada de lo anterior es incompatible con la decisión de los promotores de establecer en los estatutos una retribución para los miembros del órgano de representación, tanto en función del cargo (art. 11.5 LODA) como por la prestación de servicios diferentes (art. 32.1.c) LODA), que por estar expresamente amparada por la Ley no se puede considerar un supuesto de provecho ilegítimo.

Lo que sí fue objeto de polémica es si las asociaciones generales o comunes pueden tener por finalidad la realización de actividades económicas. En la actualidad, la LODA, ya lo hemos visto, no deja lugar a dudas a la realización de este tipo de actividades pues su art. 13.2, antes de llegar a la prohibición del reparto subjetivo, comienza diciendo: «*Los beneficios obtenidos por las asociaciones, derivados del ejercicio de actividades económicas, incluidas las prestaciones de servicios...*»<sup>840</sup>. A continuación recoge el deber de las asociaciones de «*llevar una contabilidad que permita obtener una imagen fiel del patrimonio, del resultado y de la situación financiera de la entidad, así como las actividades realizadas*» (art. 14.1 LODA), que parece pensado para algo más que para controlar el único recurso económico preceptivo, es decir, las cuotas de los socios. Relacionándolas con el lucro y el fin, las leyes de las Comunidades Autónomas también permiten a las asociaciones realizar toda clase de actividades económicas, si bien con el límite que de aquellos elementos resultan, de forma que sean instrumentales respecto del objeto y los beneficios se apliquen al cumplimiento del mismo<sup>841</sup>.

---

<sup>840</sup> A modo de primera aproximación a este precepto se puede compartir que la LODA “acoge el denominado *privilegio del fin accesorio –Nebenzweckprivilegs-* formulado en el Derecho alemán para la *Nichwirtschaftlicher Verein* o *Ideal Verein* (21 BGB), conforme al cual, se permite que las asociaciones realicen actividades económicas siempre que no constituyan su fin principal y la explotación de dicha actividad se encamine a garantizar, precisamente, la realización del fin común no lucrativo”, cfr. PÉREZ ESCALONA, S., *La asociación y el Derecho de sociedades*, op. cit. pág. 95.

<sup>841</sup> Art. 2.2 de la Ley 4/2003, de 28 de febrero, de Asociaciones de Canarias: “Se considera que una asociación carece de ánimo de lucro, aunque desarrolle una actividad económica, si el fruto de tal actividad se destina exclusivamente al cumplimiento de las finalidades comunes de interés general, mutuo o sectorial establecidas en los estatutos”. Art. 321-1.2 de la Ley 4/2008, de 24 de abril, del Libro Tercero del Código Civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas: “Las asociaciones pueden realizar actividades económicas accesorias o subordinadas a su finalidad si los rendimientos que derivan de las mismas se destinan exclusivamente al cumplimiento de esta”. Art. 10 de la Ley 14/2008, de 18 de noviembre, de Asociaciones de la Comunitat Valenciana: “1. Se considerará que una asociación no tiene ánimo de lucro aunque desarrolle una actividad económica si el fruto de tal actividad se destina exclusivamente al cumplimiento de las finalidades comunes de interés general establecidas en sus estatutos. 2. A efectos de esta ley,

Tampoco es oscura la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, que reputa la asociación de utilidad pública como «entidad sin fin lucrativo» si destina a la realización de sus fines de interés general el 70% de, entre otras, «*las rentas de las explotaciones económicas que desarrollen*» (art. 3.2º). La asociación que no está reconocida de utilidad pública está sujeta a la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto de Sociedades (art. 6), y si lo está, aunque parcialmente, es porque puede desplegar cualquier actividad económica, entendida como «*la ordenación por cuenta propia de los medios de producción y de recursos humanos o de uno de ambos con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios*» (art. 5.1)<sup>842</sup>. De hecho, para cuando esto es así la disposición adicional octava del RRM dispone que «*las asociaciones y demás sujetos no inscribibles obligados a legalizar sus libros y a realizar el depósito de cuentas anuales, conforme dispone la legislación mercantil para los empresarios, presentarán los respectivos documentos ante el Registrador Mercantil competente por razón de su domicilio*»<sup>843</sup>.

A efectos estadísticos la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) incluye el código S-94-949-9499, que se corresponde con las «actividades asociativas» en general<sup>844</sup> y en nuestro ámbito el Código de actividades de las asociaciones, aprobado como anexo del RRNA, recoge el código «81. Económicas», comprendiendo a mero título enunciativo: «811. Agricultura, ganadería, silvicultura, caza, pesca; 812. Industria, energía, transporte. 813. Comercio. 814. Servicios. 815. Turismo. 816. Economía social, responsabilidad social corporativa. 817. Empleo. 818. Emprendimiento. 819. Otras». Que, por lo demás, a las asociaciones les sea frecuentemente aplicada la Ley Concursal por motivo de insolvencia, es decir, por presentar un estado patrimonial que no les permite cumplir regularmente con sus

---

se considera que las asociaciones desarrollan una actividad económica cuando realicen la ordenación por cuenta propia de medios de producción y de recursos humanos, o de uno de ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios. El arrendamiento del patrimonio inmobiliario de la entidad no constituye, a estos efectos, explotación económica”. Art. Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi: “Para el cumplimiento de sus fines las asociaciones podrán: a) Desarrollar actividades económicas de todo tipo, encaminadas a la realización de sus fines o a allegar recursos con ese objetivo”. Por su parte, el art. 2.2 de la Ley 4/2006, de 23 de junio, de Asociaciones de Andalucía, reproduce el art. 13.2 LODA.

<sup>842</sup> Es la “mediación lucrativa entre la producción y el consumo” a que se refiere ARROYO, I, op. cit., pág. 30.

<sup>843</sup> Esta realidad es la que ha inspirado la tendencia a intensificar la relación entre asociaciones y disciplina mercantil. Así, mediante Orden del Ministerio de Justicia de 7 de noviembre de 2006 se encargó la Comisión General de Codificación la elaboración de un nuevo Código Mercantil. La Comisión hizo entrega de la Propuesta de Código Mercantil el 17 de junio de 2013, y la misma, dentro del ámbito subjetivo, incluyó el novedoso concepto de “operador de mercado” (art. 001-2), vid. *Propuesta de Código Mercantil elaborada por la Sección de Derecho Mercantil de la Comisión General de Codificación*, Ministerio de Justicia, 2013, pág. 111. Este concepto alude a una “expresión genérica que comprende no solo a los empresarios sino a cuantos actúan en el mercado de bienes y servicios. Se ensancha así el ámbito subjetivo; en primer lugar, porque el concepto de empresario comprende toda actividad económica de producción de bienes o prestación de servicios para el mercado, incluidas expresamente la agricultura y la artesanía, antes ajenas a la materia mercantil; pero, además, porque se extiende a sujetos no empresarios, como las personas físicas que colocan en el mercado bienes o servicios de naturaleza intelectual (científica, liberal o artística), tradicionalmente excluidas del Derecho Mercantil, o como quienes, sin ser empresarios sociales, ejercen actividades propias de estos (fundaciones, corporaciones, asociaciones no lucrativas o entes no dotados de personalidad, como los fondos de inversión o de pensiones”, cfr. OLIVENCIA RUIZ, M., *La Constitución española y la propuesta de nuevo Código Mercantil*, en «España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas» (dir. B. Pendás), Tomo II, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018, págs. 1188 y 1189. Aunque la propuesta no cristalizó en norma, no cabe duda de que las asociaciones son operadores económicos de mercado.

<sup>844</sup> Real Decreto 475/2007, de 13 de abril, por el que se aprueba la Clasificación Nacional de Actividades Económicas 2009 (CNAE-2009).

obligaciones frente a los acreedores, es también demostrativo de que razonablemente el proceso judicial trae causa de una actividad económica y de su gestión.

No cabe olvidar que la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, entiende por “economía social” el «conjunto de actividades económicas y empresariales, que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que, de conformidad con los principios recogidos en el art. 4, persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos» (art. 2), e identifica como entidades de economía social «las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones y las asociaciones que lleven a cabo actividad económica, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, las cofradías de pescadores, las sociedades agrarias de transformación y las entidades singulares creadas por normas específicas que se rijan por los principios del art. 4» (art. 5.1)<sup>845</sup>.

Conforme a lo expuesto no se discute ya que la asociación común pueda desplegar actividades económicas para conseguir ganancias con las que completar sus recursos y así permitir la más segura realización de los objetivos. Incluso se ha planteado la conveniencia de que las asociaciones actúen en tal sentido, especialmente en épocas de reducción de las ayudas públicas<sup>846</sup>. Lo que en realidad se cuestiona es que esa actividad económica sea «exclusiva» o «principal». BELUCHE RINCÓN la niega con rotundidad y se posiciona a favor de una actividad secundaria o accesorio. La autora opina que la actividad económica única agotaría la actividad asociativa y que al convertirse en un fin en sí mismo se desnaturaría el esencial fin altruista de la asociación. Pero también rechaza que la actividad económica se ejerza a título principal, pues en la asociación debe prevalecer un fin idealista y porque sufriría la necesaria protección de los acreedores al no existir una disciplina del patrimonio asociativo o capital social, concluyendo que lo que ampara la LODA es el desempeño de actuaciones económicas de pequeña importancia, pocas significativas o con carácter ocasional<sup>847</sup>. Tras exponer varias opiniones favorables a que una asociación común pueda desarrollar una actividad empresarial de modo principal, ARGUDO PÉRIZ añade, en contrario, que no parece que la LODA haya querido llegar tan lejos y que incluso una actividad empresarial principal reflejada en los estatutos abriría la posibilidad de utilización del art. 30.3 LODA, es decir, que

---

<sup>845</sup> Un análisis de los elementos que determinan la inclusión de las asociaciones en la economía social (a) primacía de las personas y del fin social sobre el capital; b) aplicación de los resultados económicos al fin social; c) promoción de la solidaridad; d) independencia de los poderes públicos) en DÍAZ-AGUADO JALÓN, C., *Las Asociaciones*, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa, núm. 29, 2016, págs. 29 a 32. Es de sobra conocida, por ejemplo, la importante labor social de Mensajeros de la Paz, en cuya página web se puede leer que “la realidad social y demográfica de España y otros países, manifiesta un envejecimiento de la población a ritmo creciente y pone de manifiesto los nuevos retos asistenciales y problemas sociales de las personas mayores, especialmente la soledad, el abandono, la exclusión social y la escasez de recursos. Para dar respuesta a estas necesidades nace en los años 80 la Asociación Edad Dorada Mensajeros de la Paz encargada de gestionar centros de mayores propios, o bien centros cuya titularidad depende de instituciones públicas o privadas... Nuestra ONG atiende más de 120 Residencias de mayores y Centros de Día en España”, cfr. [https://mensajerosdelapaz.com/actividades/residencias\\_trashed/residencias-en-espana/#](https://mensajerosdelapaz.com/actividades/residencias_trashed/residencias-en-espana/#) (último acceso 31.1.2020). La Asociación Edad Dorada Mensajeros de la Paz, asociación común inscrita en el RNA, ostenta pues la posición de empresario en la gestión de estas residencias, con disponibilidad de plazas privadas y concertadas, y a partir de un equipo directivo, sanitario, asistencial, administrativo y de servicios en régimen de contrato laboral.

<sup>846</sup> Es frecuente encontrar este consejo en las “guías” y “manuales” que las instituciones públicas y privadas elaboran sobre la creación y funcionamiento de las asociaciones.

<sup>847</sup> Vid. BELUCHE RINCÓN, I., *Asociación y Actividad económica*, Revista de Derecho de sociedades, núm. 26, 2006.

se podría emplear este precepto por el registro de asociaciones para denegar la inscripción con base en el criterio legal de que el fin común asociativo es extrapatrimonial<sup>848</sup>.

DE SALAS MURILLO analizó la legislación anterior a la LODA y afirmó que la misma permitía el ejercicio de actividades económicas por parte de las asociaciones, pero matizando que al partir de un fin no lucrativo tal actividad debía tener un carácter accesorio. Ahora bien, para esta autora «accesorio» se podía entender en términos de importancia, siendo entonces la actividad poco importante u ocasional, o en términos de instrumentalidad, en el sentido de que la actividad no es relevante en sí misma y solo facilita el desempeño de otra, poniendo el acento en la inversión de los beneficios en los fines. Conforme a la primera acepción habría coincidencia doctrinal pero de acuerdo con la segunda la actividad económica, aunque fuera principal, no desvirtuaría la esencia de la asociación pues siempre sería un instrumento para desarrollar o alcanzar el fin, sometida a éste, sin opción de tener sustantividad propia y diferenciada<sup>849</sup>.

Nuestra posición está más próxima a esto último. Lo que dice la LODA es que el fin lícito prevalece sobre las actividades, que se ejercen para subvenir a su cumplimiento y siempre serán vicariales del mismo, lo que también incluye a las actividades económicas. Un fin que no necesariamente tiene que ser idealista pues, como ya sabemos, la mayoría de las asociaciones son de interés privado o particular con fines claramente materiales<sup>850</sup>. Por ello, con independencia del fin primario, más o menos desinteresado, compartimos que una asociación común no puede formarse con la exclusiva intención de desarrollar una actividad económico-empresarial. Lógicamente, también estamos de acuerdo con que tal actividad económica pueda ser subalterna y accesoria del fin motivador de la asociación. Y en cuanto al punto de fricción no vemos que, planteado el fin, siempre distinto de la ganancia de dinero derivada de un reparto, la actividad económica de la asociación no pueda ser la principal. Al menos, no vemos qué razones podría tener el registro de asociaciones para impedir la inscripción en estos casos. Si una asociación formada por diez personas se orienta, por ejemplo, a estrechar lazos e impulsar los intercambios culturales y comerciales entre los países del mediterráneo, que es un fin ideal no ilícito, descarta expresamente el lucro de la junta directiva integrada por todos los socios fundadores, sin perjuicio de regular una retribución adecuada a sus servicios, e identifica como actividad principal la importación, distribución y venta de videojuegos, ¿con qué argumentos podría el Registro denegar la inscripción? Ni la posible contradicción con el espíritu que subyace en el derecho de asociación ni la mejor protección de los derechos de terceros son causas que el encargado del Registro pueda esgrimir para ello, como ninguna otra que trascienda del contenido de los estatutos<sup>851</sup>.

---

<sup>848</sup> Vid. ARGUDO PÉREZ, J.L., *La Ley Orgánica del Derecho de Asociación: aspectos económicos y sociales*, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa, núm. 14, 2003, págs. 15 y 16.

<sup>849</sup> “La clave de la aceptación de la posibilidad de realización de actividades económicas se halla, sobre todo, en la reinversión del fruto de las actividades económicas en el fin asociativo. Esta es una medida coherente con el carácter no lucrativo del fin, que como vengo reiteradamente señalando, está impuesta por su condición instrumental”, cfr. SALAS MURILLO, S. de, *Las asociaciones sin ánimo de lucro en el derecho español*, op. cit., pág. 309.

<sup>850</sup> Pensemos en las asociaciones profesionales, cerradas a la defensa de sus intereses corporativos, o en las mismas asociaciones o sociedades gastronómicas, en las que, bajo la genérica promoción del arte culinario, no siempre es fácil apreciar un fin “ideal”.

<sup>851</sup> La actuación de las asociaciones en el mercado es una realidad consolidada en el marco de la economía social, y para ello ha sido necesario que su actividad mercantil emergiera progresivamente con especial protagonismo. No pocas *pymes* y *start-ups* están detrás de una asociación, incluso como una forma de autoempleo. De hecho, existen

Precisamente, decíamos al principio de este punto que los estatutos sólo deben descartar el lucro en el apartado correspondiente a la disolución, para declarar que el sobrante no podrá tener un destino que desvirtúe el carácter no lucrativo de la asociación (art. 7.1.k LODA). Dado que lo normal es una existencia larga o indefinida de la asociación, no es necesario en el momento fundacional detallar ese destino, que posiblemente se desconozca, bastando con la simple declaración. En cambio, en las asociaciones de segundo grado, sus estatutos sí podrán adelantar ese destino diciendo que el sobrante se repartirá entre los socios, ya que, como hemos visto, en las federaciones y uniones los miembros componentes son asociaciones y en las confederaciones lo son las federaciones, siendo todas ellas *per se* entidades sin ánimo de lucro.

## 6. DOCUMENTACIÓN ADMITIDA A REGISTRO

De los artículos 5.2 y 28.2 LODA se desprende que las asociaciones se pueden crear, modificar y disolver sobre la base de documento público o privado, y que sólo el formato original de cualquiera de ellos es susceptible de ser depositado en el registro de asociaciones.

Muchas asociaciones se constituyen en escritura pública o elevan a público los acuerdos adoptados. La mayoría, en cambio, optan por el documento privado en forma de acta firmada por todos los otorgantes y, en todo caso, por el presidente y el secretario. También se pueden trasladar los acuerdos a las correspondientes certificaciones firmadas por el secretario con el visto bueno del presidente. Otros documentos complementarios, públicos o privados, se refieren a declaraciones de voluntad normalmente de contenido autorizador.

Según el Código Civil son documentos públicos «*los autorizados por un Notario o empleado público competente, con las solemnidades requeridas por la ley*» (art. 1.216), y los mismos «*hacen prueba, aun contra tercero, del hecho que motiva su otorgamiento y de la fecha de éste*» (art. 1.218). Conforme a la Ley del Notariado «*los documentos públicos autorizados por Notario en soporte electrónico, al igual que los autorizados sobre papel, gozan de fe pública y su contenido se presume veraz e íntegro de acuerdo con lo dispuesto en esta u otras leyes*» (art. 17.bis. 2.b), y el mismo Reglamento Notarial recoge que «*los efectos que el ordenamiento jurídico atribuye a la fe pública notarial sólo podrán ser negados o desvirtuados por los Jueces y Tribunales y por las administraciones y funcionarios públicos en el ejercicio de sus competencias*» (art. 143). No se conocen actos asociativos que sean autorizados o intervenidos por funcionario distinto del notario mediante documento público, y siendo así su acceso al RNA se hace con todas las garantías. Las mismas de las que goza el Registro Mercantil

---

numerosas empresas de asesoramiento y guías metodológicas para orientar a las asociaciones en el cumplimiento de las obligaciones que rodean la actividad económica, de naturaleza documental, laboral, fiscal, contable, etc. En este sentido, una de las primeras recomendaciones que se formulan a las asociaciones es la de su alta en el Impuesto de Actividades Económicas (IAE). Otra cosa es que la normativa se modificara para, una vez establecido el fin estatutario prevalente, poder distinguir y vincular efectos diferentes a las “actividades sociales”, destinadas a concretar y materializar dicho fin, y a las “actividades mercantiles”, orientadas a la obtención de beneficios como fuentes de financiación. No es lo mismo vender productos (actividad mercantil) que impartir conferencias sobre el cambio climático (actividad social) por parte de una asociación ecologista, entendido lo primero como lo que hace posible lo segundo. Con ser conveniente esta distinción, acaso para proteger los intereses de terceros, en nada incidiría sobre las funciones del registro de asociaciones.

ya que sus inscripciones, en general, se practican en virtud de documento público (art. 5.1 RRM)<sup>852</sup>.

Por su parte, la formalización de la constitución, modificación o disolución de las asociaciones en documento privado<sup>853</sup> se ha relativizado, en orden a esas mismas garantías, desde la consideración de que tales documentos quedan protocolizados a partir de su depósito en el RNA<sup>854</sup>. Sin embargo, este hecho no puede ocultar que este depósito no es automático sino que exige una previa comprobación de su autenticidad por el encargado del RNA<sup>855</sup>. Al margen de la apariencia externa, esa comprobación se impone con especial relevancia respecto de las firmas de las actas, contrastando las manuscritas con las que resultan del DNI y las electrónicas accediendo a la plataforma de intermediación de datos que proceda. En caso de discordancia manifiesta, y para evitar fraudes, el RNA puede y debe rechazar el documento. Sobre el contenido de las actas el RNA viene tomando como referencia, en lo que proceda, el art. 97 RRM, que detalla una serie de aspectos de necesaria constancia como fecha y lugar de la reunión, fecha, modo y texto íntegro de la convocatoria, número de asistentes con derecho a voto, resumen de los asuntos debatidos, intervenciones producidas, contenido de los acuerdos adoptados y la aprobación misma del acta.

Pero acabamos de indicar que las asociaciones hacen uso frecuente de las certificaciones, cuya competencia para expedirlos debe tener reflejo mismo en los estatutos (art. 7.1.h) LODA), habitualmente atribuida al secretario, y que constituyen documentos privados. Por ello, puede traerse aquí la doctrina de la DGRN sobre los certificados susceptibles

---

<sup>852</sup> “... si los títulos que se presentan al Registro son públicos, quiere decir que ya han sido avalados bien por un notario, o por un juez o el funcionario pertinente, lo que ya les da garantía de su veracidad; pero, además, a través de la calificación registral, el registrador examina esos documentos presentados, con el fin de comprobar que no existe ningún defecto o impedimento para su inscripción; de forma que, si supera este doble filtro, lo más probable es que lo que publique el Registro sea cierto”, cfr. GOÑI RODRÍGUEZ DE ALMEIDA, M., *La función calificadora del registrador: errores y responsabilidad*, op. cit., pág. 2044.

<sup>853</sup> El Código Civil no ofrece una definición de documento privado, limitándose a señalar que tendrá el mismo valor que la escritura pública entre los que lo hubiesen suscrito y sus causahabientes (art. 1.225). La LEC lo define de modo negativo, indicando que a efectos de prueba son documentos privados los no incluidos en los supuestos del art. 317. Este precepto dispone: “A efectos de prueba en el proceso, se consideran documentos públicos: 1.º Las resoluciones y diligencias de actuaciones judiciales de toda especie y los testimonios que de las mismas expidan los Letrados de la Administración de Justicia; 2.º Los autorizados por notario con arreglo a derecho; 3.º Los intervenidos por Corredores de Comercio Colegiados y las certificaciones de las operaciones en que hubiesen intervenido, expedidas por ellos con referencia al Libro Registro que deben llevar conforme a derecho; 4.º Las certificaciones que expidan los Registradores de la Propiedad y Mercantiles de los asientos registrales; 5.º Los expedidos por funcionarios públicos legalmente facultados para dar fe en lo que se refiere al ejercicio de sus funciones; 6.º Los que, con referencia a archivos y registros de órganos del Estado, de las Administraciones públicas o de otras entidades de Derecho público, sean expedidos por funcionarios facultados para dar fe de disposiciones y actuaciones de aquellos órganos, Administraciones o entidades”. Por tanto, podría entenderse por “documento privado” el que se forma sin intervención de notario o funcionario público competente bajo las solemnidades legalmente prescritas.

<sup>854</sup> Vid. FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Derecho de Asociación*, op. cit. pág. 189; LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F., *La ordenación legal de las asociaciones*, op. cit. pág. 132. Respecto a los efectos del documento privado se ha considerado que “los elevados riesgos de fraude justifican que no se extienda al mismo el efecto de probar frente a tercero el hecho que motiva su otorgamiento y la fecha de éste. Únicamente esta última se tendrá por cierta a partir de uno u otro de los eventos que previene el artículo 1227 del Código Civil, esto es, desde el día en que el Documento Privado hubiese sido incorporado o inscrito en un registro público, o desde la muerte de cualquiera de los que lo firmaron, o desde el día en que se entregase a un funcionario público por razón de su oficio, siendo, por tanto, estos eventos los que aportan una certidumbre cronológica, de datación, que el documento por sí solo no tiene”, cfr. [https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUmJjE0tjtbLUouLM\\_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhIQaptWmJocSoA04jLwTUAAAA=WKE](https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUmJjE0tjtbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhIQaptWmJocSoA04jLwTUAAAA=WKE) (último acceso 1.12.2019).

<sup>855</sup> El encargado del RNA se encuentra aquí completamente solo, al margen del “doble filtro” a que nos acabamos de referir.

de acceder al Registro Mercantil, perfectamente aplicable al RNA. Si sustituimos el art. 7 RRM por el art. 5.1 RRNA, es trasladable que la norma que establece la facultad de certificar ha de ser aplicada con rigor e interpretarse de modo estricto, *«máxime si se tiene presente que, dada la especial trascendencia, “erga omnes”, de los asientos registrales, que gozan de la presunción de exactitud y validez (artículos 20 del Código de Comercio y 7 del Reglamento del Registro Mercantil), y se hallan bajo la salvaguardia jurisdiccional, se hace necesario exigir la máxima certeza jurídica de los documentos que tienen acceso al Registro (especialmente si, como acontece con las certificaciones, se trata de meros documentos privados), no sólo por lo que se refiere a la veracidad y exactitud del contenido de tales documentos, sino también respecto de la legitimidad para expedirlos»*<sup>856</sup>. De ahí la importancia de la actualización de los datos registrales, en particular, de los titulares de la junta directiva, pues el RNA nunca admitirá un certificado expedido por quien no le consta como la persona autorizada para certificar los acuerdos sociales. Al igual que lo dispuesto en el art. 112 RRM, los acuerdos sociales podrán certificarse por transcripción literal o por extracto.

Con independencia del documento privado de que se trate, acta o certificado, o de que se aporte con contenido extenso o resumido, se llama la atención sobre el hecho de que el procedimiento de inscripción de asociaciones, como el de inscripción de sociedades, *«está basado en gran medida en las declaraciones de voluntad y de verdad emitidas por las personas a quienes el ordenamiento les atribuye, bajo su responsabilidad, esta obligación»*<sup>857</sup>.

La problemática que surge, ya lo hemos visto en otro apartado de este trabajo, es que la presentación de cualquiera de estos documentos originales públicos o privados con firma manuscrita a través de la sede electrónica del Ministerio del Interior los convierte en copias, imágenes o escaneos no aptos para el depósito en el Registro. A los promotores o socios les queda la alternativa de la presentación física en las oficinas de asistencia en materia de registros pero arriesgándose al más que probable rechazo como consecuencia de la poco meditada decisión del legislador de obligar a todas las asociaciones y en todos los casos a relacionarse electrónicamente con la Administración. O las asociaciones generan en origen documentos privados electrónicos, con sus requisitos de identificación, referencia temporal y firma, sin perjuicio de elegir la escritura electrónica, que sí se podrían canalizar a través de la sede electrónica del Ministerio del Interior, o de alguna forma imaginativa tendrán que hacer llegar al Registro los documentos originales en soporte papel, que es todavía la manera abrumadoramente mayoritaria que tienen las asociaciones para formalizar su creación, modificación y disolución.

Desde otra perspectiva, la opción documento público/documento privado que para las asociaciones establece la LODA ha sido objeto de dura crítica por LÓPEZ MARTÍNEZ DE SEPTIEN al afirmar que *«a partir de la segunda mitad del siglo XX es cuando cobra absoluta fuerza el movimiento asociativo, tanto desde un punto de vista mercantil-patrimonial, como desde el*

---

<sup>856</sup> Resolución de 24 de abril de 2019, de la Dirección General de los Registros y del Notariado (FJ 3), en *BOE* núm. 114, de 13 de mayo de 2019. En este caso, el Registro Mercantil de Murcia suspende la inscripción solicitada por una sociedad mercantil por carecer de facultad certificante el apoderado que otorga la escritura.

<sup>857</sup> La afirmación que aquí se reproduce, trasladable al RNA, se hizo en relación con el Registro Mercantil, vid. Resolución de 13 de febrero de 2019, de la Dirección General de los Registros y del Notariado (FJ 4), en *BOE* núm. 61, de 12 de marzo de 2019.

punto de vista organizativo-altruista con las más variadas finalidades. Precisamente, por este exponencial desarrollo se va fraguando de distinta forma el control y la circulación jurídica de los dos ámbitos indicados: la personificación mercantil y sus sociedades anónimas, de responsabilidad limitada, comanditaria por acciones... que se abastecen de largas leyes, prolijos reglamentos, normas fiscales específicas, mientras que la personificación creada para lograr la satisfacción de necesidades comunes no lucrativas, la asociación en sentido estricto, navega por un cauce cuasi-natural de escasa canalización, surgiendo a la vida jurídica, salvo excepciones por su interés público, en un ambiente de “libertinaje formal”. Las asociaciones han soportado en nuestro derecho positivo un equivocado criterio de facilidad constitutiva, reduciendo al mínimo las formalidades, desproveyéndolas de las más elementales garantías de autenticidad. En ello podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que ha tenido mucho que ver el afán de insistir en la esencialidad del “sin ánimo de lucro”, para apartarlas de la idea de sociedad, evitando así que se califiquen de mercantilistas y especulativas. Y, aunque esta ausencia de ánimo de lucro tenga la consideración de principio esencial, no podemos ocultar el hecho de que la asociación contratará en nombre propio y en nombre propio actuará en el tráfico, realizando en muchas ocasiones actos de comercio: adquiriendo y transmitiendo bienes en la búsqueda de recursos para realizar su objeto. Aunque la realización de esas operaciones no es esencial en la naturaleza de la asociación, cabe estimar que la seguridad del tráfico se enfoca hacia la aplicación de las normas referentes a la constatación formal de los actos de las sociedades mercantiles, como ya ocurre en la práctica, de forma espontánea, debido a las ventajas que la intervención notarial insufla a los actos de comercio... En el contexto actual, de primacía de los criterios economicistas en todos los ámbitos y la obsesión por la seguridad económica, la libertad formal en el mundo asociativo (con contadas excepciones) podría interpretarse como una inercia legislativa, un descuido más o menos consciente del legislador, que la práctica diaria irá corrigiendo por fuerza de la necesidad de conseguir unas mínimas garantías de autoría y fijeza de contenido en los documentos que emanen de la asociación»<sup>858</sup>.

El autor concluye que existe una «sequía legislativa en la relación asociación-documento público», que compartimos, pero no así que la justificación se encuentre en la ausencia de ánimo de lucro. En primer lugar, porque el documento público se exige para la otra gran entidad no lucrativa que es la fundación<sup>859</sup>. En segundo término, porque para la asociación especial, pero asociación al fin, que es el partido político también se impone el documento público<sup>860</sup>. Y, por último, porque el documento público nunca fue ajeno a la legislación general de asociaciones<sup>861</sup>. Tampoco pensamos que detrás del documento privado

---

<sup>858</sup> Cfr. LÓPEZ MARTÍNEZ DE SEPTIÉN, O., *El derecho de asociación y la aplicación práctica notarial de su régimen jurídico: una encrucijada entre el derecho público y el derecho privado*, op. cit., págs. 245 a 248.

<sup>859</sup> Art. 10 Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.

<sup>860</sup> Art. 3 Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. También se exige escritura pública para la inscripción en el Ministerio de Justicia de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas, y de las entidades creadas por ellas, entre otras, las asociaciones con fines religiosos (art. 6 y 7 del Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas).

<sup>861</sup> Durante la vigencia de la Ley de Asociaciones de 1964 era libre la decisión de los promotores de formalizar en documento privado o escritura pública el “acta fundacional” exigida en el art. 3, y de hecho al Registro accedían tanto unas como otras. Esta opción pasaría al derecho positivo en las primeras leyes de asociaciones de la democracia. El art. 5.3 de la Ley 3/1998, de 12 de febrero, de Asociaciones del País Vasco, disponía que “el acuerdo asociativo se formalizará mediante acta en documento público o privado”, si bien el Tribunal Constitucional matizó que este apartado planteaba 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 8º y 156/1993, fundamento jurídico 5º). No



esté la idea de favorecer la iniciativa asociativa, pues ya hemos comprobado cuan insensible fue la LODA en este aspecto. Para nosotros la opción legal responde a una descompensada interpretación del principio de libertad, de manera que si las personas encauzan su autonomía hacia la constitución de una empresa, fundación o partido, la ley les obliga a ser más cuidadosas y responsables acudiendo necesariamente al notario, pero si, por el contrario, dicha autonomía la canalizan hacia la creación de una asociación, la ley les permite ser más descuidadas y fatuas, limitándose a redactar un simple documento privado que, en su caso, se podrá rectificar a instancias del Registro, y esto último si se comparte nuestra visión de un registro calificador, porque para parte de la doctrina una acta fundacional plagada de errores y omisiones es título válido para adquirir inmediatamente la personalidad jurídica y obtener de forma directa la inscripción registral. Lo que se ha entendido como un descuido del legislador pudiera ser un ejemplo más de cierta desconsideración hacia la que, inmerecidamente, se contempla como una figura menor, la asociación común.

Como derivación de estas consideraciones procede realizar un doble comentario. Por un lado, la práctica diaria no está corrigiendo esa «sequía», en el sentido de que cada vez un mayor número de asociaciones decidan constituirse en escritura pública, siendo la realidad, ya apuntada, la de la mayoritaria opción por el documento privado. La única garantía de autenticidad y fijeza documental que, en la práctica, se está produciendo es la que deriva de la actuación del registro de asociaciones, que en no pocas ocasiones hace rectificar los documentos fundacionales para que puedan fundamentar con todas las garantías el nacimiento de la persona jurídica asociación y el acceso a dicho registro público. Por otro, no cabe desconocer la mayor facilidad y gratuidad del documento privado, por lo que, lejos de suprimir la alternativa documento público/documento, lo que la LODA debería plantearse es el señalamiento de concretos supuestos de constitución de asociaciones que habrían de formalizarse en escritura pública. Pensamos, al menos, en tres. Uno, cuando los promotores sean personas jurídico-públicas y cuando, fuera de este caso, un tercio de los promotores sean personas jurídicas distintas de la asociación (sociedad, fundación, sindicato, cooperativa, etc.). Dos, cuando el patrimonio inicial supere cierto umbral que, por referencia a las fundaciones, podría ser de 30.000 euros. Y tres, cuando se trate de asociaciones profesionales, pues en este caso el notario podría aplicar el criterio de legitimación o ligazón de los promotores con el objeto de la asociación, comprobando que todos ellos ostentan la titulación académica oportuna y son aptos para la defensa de los intereses económicos y sociales de determinado colectivo profesional, que es algo que no puede realizar el registro de asociaciones.

---

obstante, el tenor del precepto permite entender que la opción entre «documento público o privado» para plasmar el acta de constitución 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” (STC 173/1998, FJ 14). Más adelante, el art. 9 de la Ley 7/1997, de 18 de junio, de Asociaciones de Cataluña, dispuso que la inscripción registral procedía en virtud de documento público o privado, añadiendo en su apartado 4 que “la inscripción requiere escritura pública cuando: a) Exista aportación de bienes inmuebles, de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil y la Ley Hipotecaria; b) Alguno de los integrantes de la asociación sea persona jurídica; c) La asociación obtenga recursos mediante la captación pública de fondos”. La STC 135/2006 declaró que “... la interpretación establecida en el citado fundamento jurídico 7 c) no puede extenderse al art. 9.4 de la Ley de Asociaciones de Cataluña, porque en él se concretan los supuestos que requieren escritura pública para la inscripción de las asociaciones de competencia autonómica, siendo así que, como hemos recordado, 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, FJ 8 y 156/1993, FJ 5 [STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 14 d]). Por consiguiente, debemos declarar inconstitucional y nulo el art. 9.4” (FJ 10).

## 7. INSCRIPCIONES PRACTICADAS A SOLICITUD DE LOS INTERESADOS: ASOCIACIONES ESPAÑOLAS Y EXTRANJERAS

### 7.1. Inscripción de asociaciones españolas

El cambio de concepción registral que se produjo en 1978 y la experiencia acumulada desde entonces llevó al RRNA a distinguir entre las inscripciones practicadas a instancia de los interesados de aquellas que se podían practicar de oficio (art. 34). Nos ocupamos ahora de las primeras, que integran la inscripción de la constitución y disolución de la entidad, y de todas aquellas intermedias que suponen una actualización de los datos registrales, bien por haberse modificado los originales o bien por haberse producido nuevos actos asociativos. Estas distintas inscripciones promovidas por los promotores o por los representantes, según los casos, son las siguientes: a) constitución de asociaciones, federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones; b) modificación de estatutos; c) transformación de asociaciones; d) identidad de los titulares de la junta directiva; e) apertura y cierre de delegaciones y establecimientos; f) incorporación y separación de asociaciones a federaciones, confederaciones y uniones, o de cualquiera de éstas a entidades internacionales; g) fusión de asociaciones; y h) disolución de asociaciones. Consideración aparte merecen las asociaciones extranjeras, que se pueden establecer en España a través de una delegación, la cual está igualmente sujeta al deber de registro.

#### *a) Constitución de asociaciones, federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones*

A lo largo de las páginas anteriores no hemos hecho otra cosa que analizar con detalle el ingreso de las asociaciones en el Registro, el cual, a partir de la solicitud y su consiguiente estudio, determina el tipo asociativo, exige el pago de la tasa, identifica a los promotores y examina el acta fundacional, los estatutos y demás documentación complementaria comprensiva, en esencia, de las correspondientes autorizaciones o acuerdos de voluntades. Por ello, sería en cierto modo reiterativo volver sobre estas cuestiones. En todo caso, se llama de nuevo la atención sobre que el expediente, integrado por la solicitud, la tasa y los documentos fundacionales en sentido amplio, así como por las actuaciones administrativas posteriores (subsanações o informes), incluidas las eventuales resoluciones de naturaleza jurisdiccional, no puede ofrecer tacha alguna de legalidad material ni formal para proceder con garantías al decisivo acto de inscripción primera de las asociaciones o sus agrupaciones. Tan importante a estos efectos es que del acta fundacional y los estatutos no se derive ilicitud penal como que ambos documentos han de estar firmados por todos y cada uno de los promotores, pues cualquier defecto, ya sea sustantivo o adjetivo, puede convertirse en motivo de denegación al amparo del art. 24 LODA.

Para la inscripción de las entidades de segundo grado (federaciones, uniones y confederaciones) rigen las mismas reglas que para la inscripción de las asociaciones, aunque con algunas peculiaridades recogidas en el RRNA. La solicitud la deberá presentar, al menos, una de las entidades promotoras (art. 44), y en cuanto a la documentación aneja se introducen los siguientes matices: a) en el acta fundacional deberán constar la denominación, número de

inscripción y domicilio de cada una de las entidades asociativas promotoras, así como los datos de identidad de los representantes de las mismas; b) por cada una de las entidades que formen la federación, confederación o unión se aportará el acuerdo adoptado para su integración, y la designación de la persona que las represente en el acto constitutivo; y c) los estatutos deberán estar firmados por los representantes de todas las entidades promotoras (art. 45).

En todos estos procedimientos se dictará resolución motivada por parte del titular de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, acordando o denegando la inscripción<sup>862</sup>, sin perjuicio de poder ser recurrida en alzada ante el titular de la Subsecretaría del Interior, cuya resolución, a su vez, puede ser impugnada en la vía contencioso-administrativa. En el primer caso, la resolución que acuerde la inscripción «*indicará expresamente que la misma se practica a los solos efectos de publicidad y que no exonera a los interesados de cumplir la normativa vigente reguladora de las actividades necesarias para el desarrollo de los fines estatutarios*» (art. 39.2). La expresión «a los solos efectos de publicidad» no anula la evidencia de que la inscripción tiene otros muchos efectos, incluso previstos en la misma LODA, por lo que la misma, para su correcto entendimiento, se ha de poner en relación directa con la segunda frase del precepto, en la perseguida finalidad de que las asociaciones, por el solo hecho de estar inscritas en el Ministerio del Interior, no se sientan eximidas del cumplimiento de la normativa sectorial que les resulte aplicable. En no pocas ocasiones el RNA ha tenido conocimiento de la apertura de establecimientos comerciales por parte de las asociaciones rotulando o publicitándose como «Asociación XXX. Autorizada por el Ministerio del Interior», confundiendo a terceros sobre que este departamento ha autorizado la apertura por observarse los requisitos de salubridad, seguridad u otros necesarios, cuando, en realidad, ni es la administración competente para ello ni la inscripción puede tener tan amplio alcance.

---

<sup>862</sup> Con referencia al Registro de la Propiedad y al Registro Mercantil es doctrina de la Dirección General de los Registros y del Notariado expresada, por todas en la Resolución de 21 de febrero de 2019 (BOE núm. 63, de 14 de marzo de 2019), que “cuando la calificación del registrador sea desfavorable es exigible, según los principios básicos de todo procedimiento y conforme a la normativa vigente, que al consignarse los defectos que, a su juicio, se oponen a la inscripción pretendida, aquélla exprese también una motivación suficiente de los mismos, con el desarrollo necesario para que el interesado pueda conocer con claridad los defectos aducidos y con suficiencia los fundamentos jurídicos en los que se basa dicha calificación... Es indudable que, de este modo, serán efectivas las garantías del interesado recurrente, quien al conocer en el momento inicial los argumentos en que el registrador funda jurídicamente su negativa a la inscripción solicitada podrá alegar los fundamentos de Derecho en los que apoye su tesis impugnatoria, a la vista ya de los hechos y razonamientos aducidos por el registrador que pudieran ser relevantes para la resolución del recurso” (FJ 2). Pero frente a la calificación inmobiliaria y mercantil, que versa sobre derechos constitucionales pero no fundamentales, la motivación de los actos administrativos es especialmente exigida cuando éstos “limiten derechos subjetivos e intereses legítimos” (art. 35.1.a) LPAC), que es lo que se presenta, en particular, cuando el RNA deniega la inscripción, que es un derecho subsumido en el derecho fundamental de asociación. En concreto, “en los supuestos específicos en que se lesiona un derecho fundamental, se requiere un cierto plus en la exigencia de los requisitos de la motivación, no bastando la sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho. La Administración ha de ponderar las concretas circunstancias que han concurrido y razonar en su resolución los motivos que justifican la resolución finalmente acordada, permitiendo una mayor y eficaz fiscalización de la proporcionalidad y razonabilidad de la restricción. Las decisiones administrativas restrictivas de derechos fundamentales deben contar una motivación razonada, explícita y detallada de los criterios aplicados que justifican la resolución acordada, lo que en un principio significa que dicha motivación ha de darse a conocer en el propio acto administrativo y, cuando se opte por una motivación *in aliunde*, esto es, mediante la referencia a otros documentos o actuaciones, será necesario que el propio acto identifique con la debida claridad ese otro documento o actuación donde se contiene la motivación, para que los afectados puedan conocer sin ningún género de dudas las razones y motivos que recoge la motivación y donde se encuentra. El Tribunal Constitucional ha recalcado que en estos casos la motivación no es solo una elemental cortesía, sino un riguroso requisito del acto restrictivo de derechos e insiste en la necesidad de motivarlos”, cfr. NAVARRO GONZÁLEZ, R., *La motivación de los actos administrativos*, en «Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público» (dir. E. Gamero Casado), Tomo II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pág. 1829.

Por lo demás, la resolución de inscripción de alta asignará a la entidad un número único denominado «*número nacional de inscripción*», que la identificará dentro de las respectivas secciones del RNA. Como cualquier otra resolución administrativa, será objeto de notificación a los interesados e irá acompañada «*de la correspondiente documentación debidamente diligenciada por el Registro*» (art. 39.4 RRNA). Quiere esto último significar que, en garantía de la propia entidad asociativa, se le devuelve a ésta una copia de los estatutos con una marca en todas sus páginas y una diligencia al final del documento expresando la fecha de depósito en el Registro.

La inscripción primera o inmatriculación no significa más que inscribir la constitución o fundación de las entidades asociativas y supone el acceso o ingreso de las mismas en el registro de asociaciones. Será esta fecha de inscripción la que marque el inicio de un proceso de permanente relación entre la entidad y el Registro, en virtud del cual se deberán anotar cuantos actos de la vida social sean legal o administrativamente considerados relevantes para los propios socios y para terceros. Sin perjuicio del acto definitivo de la disolución, las entidades asociativas están obligadas a instar la inscripción de los actos que enumeramos y tratamos seguidamente.

#### *b) Modificación de estatutos*

No existe ningún contenido estatutario, preceptivo o potestativo, que dentro de los márgenes de la legalidad no pueda ser alterado por la voluntad mayoritaria de los socios, lo que convierte al procedimiento de inscripción de modificación de estatutos en el segundo en importancia tras, lógicamente, el procedimiento de inscripción de constitución de las asociaciones. Todo lo dicho sobre los estatutos se replica en este procedimiento dado que la asociación puede cambiarlos radicalmente, desde el nombre hasta la organización, pasando por los fines, actividades o deberes de los socios<sup>863</sup>. De hecho, a veces se ha utilizado por los representantes como una vía indirecta para eludir la legalidad, en el convencimiento de que ya inscrita la asociación el Registro observará reglas más laxas para darle continuidad. Por el contrario, el RRNA ha contemplado expresamente para este procedimiento la posible petición de informes (art. 38.3) y suspensión por causa de ilicitud penal (art. 40.3.b), sin vinculación alguna al expediente original, además de poder requerir la rectificación de cuantos defectos se observen en la documentación presentada<sup>864</sup>.

Tal documentación se concreta en la correspondiente solicitud, la acreditación del pago de la tasa, el acta de la reunión de la asamblea general que acuerde la modificación y los nuevos estatutos. Al margen de la tasa, que no reviste particularidad alguna respecto de lo ya comentado, el Registro debe prestar atención preferente a la solicitud, el acta y los estatutos.

---

<sup>863</sup> El fundamento de la modificación estatutaria se puede resumir en que “los estatutos son el ordenamiento corporativo de la sociedad, cuyo contenido se establece en atención a las circunstancias presentes en el momento constitutivo y a las previsibles para el futuro. Por ello, si posteriormente se alteran aquéllas o las exigencias financieras, económicas o las estrictamente jurídicas, surge la ineludible necesidad de modificar los estatutos originarios para adecuarlos a la nueva situación. La finalidad de toda modificación estatutaria es, pues, alcanzar en un momento determinado la más exacta correspondencia entre las exigencias de la realidad y el ordenamiento orgánico de la sociedad”, cfr. BROSETA PONT, M., *Manual de Derecho Mercantil*, Tecnos, 1990, pág. 278.

<sup>864</sup> Dada la relevancia de ambos procedimientos, en el RNA se deniegan tantas inscripciones de alta por razón de estatutos defectuosos como de modificación de estatutos cuando estos a su vez son incorrectos.

En cuanto a la solicitud, que debe reunir los requisitos generales del art. 66.1 LPAC y los específicos del art. 36. 1 y 2 RRNA, concurre la singularidad de que se debe presentar en el plazo de un mes desde que se adoptó el acuerdo de modificación de estatutos. Ya vimos en su momento que no existe plazo para que las asociaciones presenten la solicitud de alta en el Registro pero sí para instar la modificación o actualización de los datos registrales cuando ya se encuentran inscritas (art. 28.4 LODA y art. 37.1 RRNA). Ocurre que el incumplimiento de este plazo es generalizado y el RRNA tuvo el acierto de, por supuesto, no ligarle ningún efecto desfavorable que la LODA ni tan siquiera contempló, sino el de poder exigir a los interesados *«la aportación de un certificado en el que se ratifique la vigencia de la variación producida en los datos»* (art. 37.2). Esta posibilidad se prevé para cuando dicha solicitud se presenta fuera de plazo y el retraso es considerable, y es que recibir solicitudes de modificaciones estatutarias pasados dos, tres, cuatro o cinco años no es nada infrecuente.

Dando por entendido que el órgano competente para aprobar las modificaciones estatutarias es la asamblea general (art. 12.d) LODA), el RRNA exige la aportación del acuerdo en los siguientes términos: *«Acta de la asamblea general, que recoja el acuerdo de modificación de estatutos, la relación de artículos modificados y la fecha de su aprobación. Igualmente, hará constar que la modificación se ha aprobado conforme a los requisitos que para la adopción de acuerdos establecen los estatutos»* (art. 50.a). Con la intención de conservar el acta original, las asociaciones vienen haciendo uso de la posibilidad de presentar el acuerdo mediante certificado extendido por el secretario con el visto bueno del presidente (art. 28.2 LODA y art. 35.2 RRNA) pero en ambos casos en el documento original, ya sea acta o certificado, se ha de hacer constar expresamente que para la modificación de los estatutos se ha seguido el procedimiento y se han observado los requisitos establecidos para ello. Este añadido del art. 50.a) RRNA trae causa de las quejas que los socios hacían llegar al Registro sobre la irregularidad de las reuniones de la asamblea general que llegaban a modificar los estatutos, y del intento de que la representación legal de las asociaciones se hiciera responsable de la normalidad de tales reuniones en cuanto a convocatoria, quorum o mayorías para la correcta adopción de acuerdos<sup>865</sup>.

Por supuesto, en este procedimiento es necesario aportar un cuarto documento, es decir, el *«texto íntegro de los nuevos estatutos, que contenga los artículos modificados, firmado por el presidente y secretario de la asociación, y en el que se haga constar, mediante diligencia extendida al final del documento, que han quedado redactados con la inclusión de las modificaciones acordadas en la asamblea general, e indique la fecha en se adoptó la modificación»* (art. 50.b) RRNA). Aunque los cambios sean mínimos, es lógico que se exija un documento único e íntegro pues los nuevos estatutos son los destinados a quedar en depósito y sobre los que en bloque se ejercerá la correspondiente publicidad.

---

<sup>865</sup> Es ilustrativa, en general, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Madrid de 6 de abril de 2018, que inadmitió el recurso presentado contra la resolución del RNA de 23 de diciembre de 2016, denegatoria de la inscripción de la nulidad de las actas de la asamblea general de una asociación. El recurrente alegó que las asambleas no debían tenerse por celebradas porque el presidente de la asociación era él y no las había convocado ni presidido, razones por las cuales solicitó del RNA que declara su nulidad. El Juzgado señaló que “no estamos ante una cuestión administrativa, sino en todo caso penal, por delito de falsedad en su caso, pero de cualquier forma, la nulidad de las actas no puede ser declarada por un Registro administrativo, ni inscrita en el mismo, cuya única misión es dar publicidad a la constitución de las correspondientes asociaciones, con los datos que la Ley señala en cada caso” (FJ 4).

Al igual que, según hemos dicho, no existe límite a los cambios de las reglas estatutarias preceptivas o potestativas, tampoco hay modificación de tipo alguno de los estatutos que vincule a terceros si no está debidamente inscrita. Es lo que dispone con toda claridad el art. 16.1 LODA y refuerza el perfil constitutivo del registro de asociaciones, que pasa a ser el filtro que convierte las modificaciones internas acordadas, por importantes que sean, en preceptos de trascendencia externa y eficacia frente a terceros<sup>866</sup>.

Que una asociación pueda presentar una nueva fisonomía a consecuencia de una profunda modificación de sus estatutos no significa que estemos ante un caso de transformación, término éste que en el ámbito asociativo se reserva para los supuestos siguientes.

### *c) Transformación de asociaciones*

Ni la LODA ni el RRNA 2003 previeron ni, por tanto, regularon los cambios estructurales de las asociaciones determinantes de su transformación. Tan llamativo fue este vacío que la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior se vio obligada a pronunciarse sobre las consultas que desde los registros o desde las asociaciones se le fueron formulando<sup>867</sup>.

La normativa de las Comunidades Autónomas, en cambio, ha abordado con normalidad esta problemática. La Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi, contempla, por un lado, que toda asociación podrá transformarse en otra entidad de naturaleza asociativa no sujeta a esta Ley, comunicándolo al registro de asociaciones para cancelación de asientos y traslado del expediente al nuevo registro, y, por otro, que toda entidad asociativa no sujeta a la Ley podrá transformarse en una asociación inscribible en el registro general de asociaciones si cumple con los requisitos de la normativa de origen y con los establecidos en la Ley 7/2007, de 22 de junio (art. 36). Igualmente, la Ley 4/2008, de 24 de abril, del Libro Tercero del Código Civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas, permite la transformación de las personas jurídicas en otro tipo (art. 314.3), si bien concretando para las asociaciones que solo pueden transformarse en otra persona jurídica no lucrativa (art. 324-3).

---

<sup>866</sup> En este aspecto de la oponibilidad del registro de asociaciones, la LODA no se pronuncia sobre la condición de los terceros, como sí hace el art. 9 RRM para el ámbito societario y tampoco es inédito en la normativa de asociaciones. Para la Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi, la modificación de los estatutos se acordará en asamblea general extraordinaria convocada expresamente con este fin y la misma producirá efectos “ante terceros de buena fe” a partir de su inscripción (art. 29.2). Al igual que el art. 9.4 RRM (“la buena fe del tercero se presume en tanto no se pruebe que conocía el acto sujeto a inscripción y no inscrito, el acto inscrito y no publicado o la discordancia entre la publicación y la inscripción”), puede interpretarse este artículo 29.2 de la Ley 7/2007, de 22 de junio, como que los terceros que conocieran la modificación antes de su inscripción en el registro de asociaciones no pueden alegar falta de publicidad para excusar el cumplimiento de eventuales obligaciones inferidas de los estatutos. La LODA, como decimos, no distingue y de esta ausencia pudiera derivarse que ampara a los terceros de mala fe, respecto de los que se no admitiría prueba sobre si conocían o no la modificación estatutaria con anterioridad a la inscripción y consiguiente publicidad.

<sup>867</sup> Vid. *Transformación de una asociación sometida a un régimen asociativo especial para pasar a regirse por el régimen general de la LO 1/2002*, Seguridad y Ciudadanía. Revista del Ministerio del Interior, núm. 1, 2009, págs. 241 a 243. En esta consulta la Secretaría General Técnica admitió que una asociación especial pudiera transformarse en asociación general y que, previo el cumplimiento de los requisitos de la LODA, pudiera inscribirse en el RNA.

Al año siguiente, dentro del proceso de perfeccionamiento del derecho de sociedades, se aprobó la Ley 3/2009, de 3 de abril, sobre modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles, destacándose en su preámbulo que *«la importancia de la Ley se manifiesta en la unificación y en la ampliación del régimen jurídico de las denominadas “modificaciones estructurales”, entendidas como aquellas alteraciones de la sociedad que van más allá de las simples modificaciones estatutarias para afectar a la estructura patrimonial o personal de la sociedad, y que, por tanto, incluyen la transformación, la fusión, la escisión y la cesión global de activo y pasivo»*<sup>868</sup>.

Ante la evidencia de la mutabilidad de las asociaciones, al igual que ocurre con las sociedades, y tomando como referencia los anteriores precedentes, el RRNA se atrevió a regular dos supuestos de transformación de asociaciones que no están contemplados en la LODA pero que pudieran deducirse de forma indirecta del art. 28, que establece que los asientos de la hoja registral recogerán parte del contenido de los estatutos y que éstos y sus modificaciones quedarán depositados en el Registro, de manera que perfectamente podían tener reflejo registral las consecuencias estructurales derivadas de la modificación de los estatutos. De hecho, esos dos supuestos, la «transformación por cambio de ámbito territorial de actuación» y la «transformación por cambio de régimen jurídico» (art. 26.1), traen inevitablemente causa de una previa modificación de estatutos, pues ni una asociación autonómica puede transformarse en asociación estatal si mantiene en sus estatutos un ámbito regional o provincial como tampoco una asociación especial se puede transformar en una asociación general si conserva en sus estatutos el sometimiento a una normativa asociativa específica, y viceversa en ambos casos. Además, la LODA sí contempla que se anote en el Registro la baja de la asociación y sus causas (art. 28.1.k), que es el típico efecto del segundo de este conjunto de casos.

La libertad de redacción de los estatutos como derivación de la libertad de autoorganización, a su vez manifestación de la libertad de asociación, no sólo se proyecta al momento de elaborar los estatutos originales sino también con posterioridad para amparar sus modificaciones, e incluso para dar lugar a otra forma asociativa con mantenimiento de la personalidad jurídica. Por eso, el RRNA facilitó la salida del RNA de aquellas entidades que decidieran reducir su ámbito de actuación para inscribirse en un registro autonómico o de aquellas que decidieran acogerse a una normativa distinta de la ley general de asociaciones. Y, a la inversa, para acoger a las que, en principio, figuraban inscritas en los registros autonómicos y especiales, y después consideraron convertirse en asociaciones de ámbito nacional y asociaciones generales, respectivamente.

---

<sup>868</sup> Para la Ley 3/2009, de 3 de abril, son supuestos de transformación: “1. Una sociedad mercantil inscrita podrá transformarse en cualquier otro tipo de sociedad mercantil. 2. Una sociedad mercantil inscrita, así como una agrupación europea de interés económico, podrán transformarse en agrupación de interés económico. Igualmente una agrupación de interés económico podrá transformarse en cualquier tipo de sociedad mercantil y en agrupación europea de interés económico. 3. Una sociedad civil podrá transformarse en cualquier tipo de sociedad mercantil. 4. Una sociedad anónima podrá transformarse en sociedad anónima europea. Igualmente una sociedad anónima europea podrá transformarse en sociedad anónima. 5. Una sociedad cooperativa podrá transformarse en sociedad mercantil, y una sociedad mercantil inscrita en sociedad cooperativa. 6. Una sociedad cooperativa podrá transformarse en sociedad cooperativa europea y una sociedad cooperativa europea podrá transformarse en sociedad cooperativa” (art. 4).

Por lo que se refiere a los supuestos de salida, se dispuso que las asociaciones y demás entidades inscritas en el RNA podrán solicitar su baja por reducción del ámbito territorial de actuación o por cambio de régimen jurídico, exigiéndose acompañar a la solicitud como documentos necesarios: «a) *Acta de la asamblea general en la que conste que la asociación reduce su ámbito territorial de actuación al de una sola comunidad autónoma o que deja de regirse por el régimen general y común de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, para acogerse a un régimen jurídico especial, y la fecha de su aprobación. Igualmente, hará constar que la transformación se ha aprobado conforme a los requisitos que para la adopción de acuerdos establecen los estatutos;* b) *Texto íntegro de los nuevos estatutos, que contenga los artículos modificados, firmado por el presidente y secretario de la asociación, y en el que se haga constar, mediante diligencia extendida al final del documento, que han quedado redactados con la inclusión de las modificaciones acordadas en la asamblea general, e indique la fecha en se adoptó la modificación*» (art. 46).

Con anterioridad al RRNA estos supuestos se trataban al margen de cualquier cobertura legal y la baja de la asociación en el RNA iba seguida del envío del expediente completo al registro autonómico o especial que resultara competente para la inscripción de la asociación transformada. El problema que se presentaba es que había un acto seguro, la baja en el RNA, pero no se tenía la certeza de que la asociación fuera a ser inscrita en el nuevo registro, quedando mientras tanto en una situación de indeterminación registral muy desfavorable para los socios. Para reducir al máximo los perjuicios que esta situación pudiera generar el RRNA estableció que «*la transformación dará lugar a la práctica de un asiento de inscripción de baja provisional. Al mismo tiempo, el Registro remitirá la hoja registral y copia del expediente al registro autonómico o especial que corresponda. Cuando se tenga constancia de la inscripción de alta en el registro competente, el Registro procederá a inscribir la baja definitiva de la asociación transformada*» (art. 26.2). Debido al calado de estas operaciones, el RNA deber ser extremadamente cauteloso a la hora de examinar la legalidad de la documentación y, además, no proceder a la cancelación de los asientos hasta que el registro de destino comunique fehacientemente que se ha producido la inscripción de la asociación.

En cuanto a los supuestos de entrada, las dos vías posibles derivan de una previa inscripción, en un registro autonómico o en un registro especial, y de la expresa voluntad de la asociación inscrita de abandonar cualquiera de esos dos registros para acceder al RNA. En principio, este acceso es equiparable a la inscripción primera de cualquier otra asociación, a excepción de que, por estar ya inscrita, no es necesario que los interesados aporten aquellos documentos que ya están disponibles en los registros autonómico o especial de origen, como puede ser el acta fundacional. A estos efectos, el RNA «*requerirá del órgano competente el envío de la información necesaria para la tramitación del correspondiente procedimiento de inscripción de alta*» (art. 26.3), lo que no exime a la entidad que se ha transformado de presentar cierta documentación actualizada.

Para las asociaciones autonómicas inscritas, tal documentación es la siguiente: «a) *Acta de la asamblea general en la que conste el acuerdo de modificación de estatutos, expresivo del ámbito de actuación, que debe superar el territorio de una comunidad autónoma. Igualmente indicará la relación de artículos modificados y la fecha de su aprobación, y que la*



*modificación se ha aprobado conforme a los requisitos que para la adopción de acuerdos establecen los estatutos; b) Texto íntegro de los nuevos estatutos, que contenga los artículos modificados, firmado por el presidente y secretario de la asociación, y en el que se haga constar, mediante diligencia extendida al final del documento, que han quedado redactados con la inclusión de las modificaciones acordadas en la asamblea general, e indique la fecha en que se adoptó la modificación; c) Certificado en el que conste la relación actualizada de la composición de la junta directiva u órgano de representación, con indicación de la identidad de sus titulares si son personas físicas y de la denominación o razón social en caso de personas jurídicas, los cargos que ostentan y la fecha de su elección o nombramiento, la nacionalidad y domicilio de cada uno de ellos» (art. 47.3).*

Para las asociaciones especiales inscritas la documentación es muy similar, siendo la siguiente: *«a) Acta de la asamblea general en la que conste el acuerdo de modificación de estatutos, expresivo del régimen jurídico, que debe referirse al sometimiento de la entidad a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo. Igualmente indicará la relación de artículos modificados y la fecha de su aprobación, y que la modificación se ha aprobado conforme a los requisitos que para la adopción de acuerdos establecen los estatutos; b) Texto íntegro de los nuevos estatutos, que contenga los artículos modificados, firmado por el presidente y secretario de la asociación, y en el que se haga constar, mediante diligencia extendida al final del documento, que han quedado redactados con la inclusión de las modificaciones acordadas en la asamblea general, e indique la fecha en que se adoptó la modificación; c) Certificado en el que conste la relación actualizada de la composición de la junta directiva u órgano de representación, con indicación de la identidad de sus titulares si son personas físicas y de la denominación o razón social en caso de personas jurídicas, los cargos que ostentan y la fecha de su elección o nombramiento, la nacionalidad y domicilio de cada uno de ellos» (art. 48.3).*

En la práctica los casos más numerosos son los de ampliación de ámbito de las asociaciones autonómicas, que por este motivo ingresan en el RNA, y especialmente significativo es el de un tipo de asociación especial, es decir, el de las asociaciones sindicales y empresariales que con cierta frecuencia salen del registro u oficina pública de depósito de estatutos del Ministerio de Trabajo para transformarse en asociaciones generales e inscribirse en el RNA. En todos estos supuestos de transformación se mantiene intacta la personalidad jurídica de la asociación, lo que significa que se conserva el vínculo asociativo y se continúan todas las relaciones jurídicas con terceros.

En todos los procedimientos el plazo de presentación de la solicitud es de un mes contado desde la fecha del respectivo acuerdo de modificación de estatutos, pero sin que, en su caso, la extemporaneidad sea motivo de inadmisión de la solicitud sino del requerimiento de una declaración de vigencia, coherentemente con lo ya expuesto respecto de las solicitudes de modificación de estatutos.

Fuera de los casos tasados, la normativa general de las asociaciones no contempla su transformación en otro tipo de persona jurídica, como puede ser, y de hecho ocurre en ocasiones, el de la fundación. Cuando así sucede, el acuerdo adoptado por la asociación tiene el tratamiento registral de una disolución, con la consiguiente inscripción de baja y cancelación

de la hoja registral, aun cuando la mutación sea instantánea, verificada en la misma escritura pública, y se transfieran en bloque el activo y el pasivo de la asociación a la nueva persona jurídica.

#### *d) Identidad de los titulares de la junta directiva*

De entre los contenidos fundacionales de las asociaciones posiblemente el más cambiante sea el de la composición del órgano de representación o junta directiva (arts. 6.1.e) y 7.1.h) LODA)<sup>869</sup>, y lo es como consecuencia lógica del principio democrático y de la periódica renovación de cargos que el mismo conlleva.

Al mismo tiempo, la representación de las asociaciones se ha revelado como el aspecto más problemático de su existencia, razón por la cual el RRNA ha previsto distintos mecanismos de constancia y sus correspondientes garantías.

Lo normal, de acuerdo con los estatutos, es que se haya previsto la elección o nombramiento de la junta directiva cada cuatro o cinco años, a partir de cuyo momento la asociación dispone del plazo de un mes para presentar la solicitud de inscripción de los nuevos cargos, debiendo figurar necesariamente presidente y secretario (art. 19.f) RRNA). En tal caso, a la solicitud se acompañará *«acta de la asamblea general o del acuerdo adoptado, según se haya determinado en los estatutos, en el que conste la designación de los titulares de la junta directiva u órgano de representación y su fecha, y se indique expresamente: a) Los datos de identidad y domicilio, si son personas físicas; b) La razón social o denominación si son personas jurídicas, con los datos de identidad de las personas físicas que actuarán en su nombre; c) Cargos que ostentan dentro del órgano de representación; d) La fecha de la elección o nombramiento de los titulares entrantes; e) La fecha de la revocación y el cese, en su caso, de los titulares salientes; f) La firma de los titulares entrantes y, en su caso, de los salientes. En el supuesto de no poderse aportar la firma de los titulares salientes, se acompañará justificación suficiente de tal circunstancia»* (art. 52.1 RRNA).

---

<sup>869</sup> Las asociaciones siguen el modelo de “representación orgánica” frente al de la “representación voluntaria”, siendo inscribible la primera pero no la segunda. La diferencia entre ambos modelos, con referencia a las sociedades mercantiles, se explica con toda claridad por la DGRN: “la *representación orgánica* constituye el instrumento a través del cual el ente societario manifiesta externamente la voluntad social y ejecuta los actos necesarios para el desenvolvimiento de sus actividades, de modo que es el propio ente el que actúa, siendo, por tanto, un elemento imprescindible de su estructura y conformación funcional, y sus actos directamente vinculantes para el organismo actuante, por lo que, en puridad, no puede afirmarse que exista un supuesto de actuación ‘alieno nomine’, sino que es la propia sociedad la que ejecuta sus actos a través del sistema de actuación legal y estatutariamente establecido. De esta naturaleza peculiar derivan, a su vez, las características que la definen: actuación vinculada, competencia exclusiva del órgano, determinación legal del ámbito del poder representativo mínimo eficaz frente a terceros, y supeditación, en todo lo relativo a su existencia y composición, a las decisiones del órgano soberano de manifestación de la voluntad social. A diferencia de la representación orgánica, la *representación voluntaria* se dirige a posibilitar la actuación de un sujeto distinto del titular de la relación jurídica con plenos efectos para este último, por lo que queda sometida a principios de actuación diferentes de los de la primera. Su utilización, de carácter potestativo y su contenido, en todo lo concerniente al ámbito de la actuación representativa y a la actuación del apoderado, se somete a lo estrictamente estipulado en el acto de otorgamiento del poder, correspondiendo la decisión sobre su conveniencia y articulación, en sede de persona jurídica, al órgano de administración, al tratarse de una materia reservada a su ámbito de competencia exclusiva, sin perjuicio de la obligación de respetar las disposiciones estatutarias al respecto”, cfr. Resolución de 13 de febrero de 2018, de la Dirección General de los Registros y del Notariado (FJ 3) (BOE núm. 47, de 22 de febrero de 2018).

En este listado de requisitos cobra especial importancia el de la letra f), consistente en que en la documentación que se aporta al Registro consten la firmas de los titulares salientes o, en defecto, justificación bastante de su ausencia, en la perseguida finalidad de evitar fraudes en la representación. En concreto, *«la firma de los titulares salientes se establece como una garantía de continuidad y permite al RNA conocer que se ha producido una regular sucesión de los cargos. Por ello, en el acuerdo (acta o certificado) de elección o modificación de los titulares de la junta directiva se deben incluir las firmas del Presidente saliente y entrante, y del Secretario saliente y entrante. En su defecto, se deberá aportar justificación de la ausencia de firma de los salientes, entendiéndose por tal: a) la falta de respuesta a la solicitud fehaciente de firma a través de requerimiento notarial, correo certificado, burofax o cualquier otro medio de constancia; b) la imposibilidad manifiesta de la persona de extender la firma por causa de fallecimiento, enfermedad grave u otros motivos. Para el resto de cargos, se deberá aportar certificado emitido por el Secretario entrante, expresivo de que en el protocolo documental de la asociación constan las firmas de todos y cada uno de los titulares salientes y de los titulares entrantes»*<sup>870</sup>. A pesar de estas orientaciones del mismo RNA, a su encargado corresponde valorar los medios y motivos que sean diferentes de los indicados, y asegurarse, en la medida de lo posible, de que la nueva junta directiva es la realmente vigente.

Lo excepcional, pero no infrecuente, es que durante el mandato se puedan producir alteraciones en la composición de la junta directiva por dimisiones, sanciones, fallecimientos, mociones de censura u otros motivos, y en tales casos la asociación deberá comunicar al Registro las incidencias producidas e instar su inscripción, adjuntando certificado expresivo de las mismas, firmado por el secretario con el visto bueno del presidente (arts. 25 y 52.2 RRNA). En previsión de que la comunicación de cambios puntuales y sucesivos genere una fragmentación de la información registral, se facultó al RNA para requerir de la asociación *«un certificado en el que, mediante documento único y consolidado, se haga constar la relación actualizada de la totalidad de los miembros y cargos del órgano de representación, cuando ello resulte necesario para garantizar la coherencia de la publicidad registral»* (art. 52.3 RRNA).

Todo lo anterior se dispone para asegurar la continua correspondencia entre la realidad asociativa y la realidad registral en un aspecto de singular relevancia para los socios y para terceros como es la representación de la entidad, convirtiendo la inscripción de los titulares de la junta directiva en el tercer procedimiento de inscripción en importancia y complejidad<sup>871</sup>. Téngase en cuenta que aunque la LODA establece que las asociaciones

---

<sup>870</sup> Cfr. ROJAS JUÁREZ, J.R., *Guía de Asociaciones*, op. cit., pág. 38.

<sup>871</sup> Tal es su importancia que el Registro debe extremar hasta la exacta anotación del nombre de los representantes contrastando el que figura en los certificados con el del documento de identidad admitido para, en su caso, subsanar lo que proceda por razones de coherencia. A este respecto, la DGRN confirmó en vía de recurso la negativa del Registro Mercantil de Alicante a inscribir un cese y nombramiento de cargo de una sociedad limitada por no coincidir “el nombre de la administradora única nombrada que consta en la escritura -M.P.I.S.-, con el que figura en la certificación incorporada -P.I.S.”. En concreto, se dijo que “es doctrina reiterada de esta Dirección General que las circunstancias que debe contener el asiento a practicar en el Registro deben recogerse con la debida claridad... Las circunstancias que ha de recoger el asiento vienen determinadas por el ordenamiento jurídico y deben resultar del título presentado... De este modo cuando el título presentado no reúna las circunstancias necesarias para practicar la inscripción, o cuando lo haga de modo que no resulten con la precisa claridad o bien cuando se refiera a un mismo dato de forma distinta, está perfectamente justificada la suspensión de la toma de razón hasta que la insuficiencia sea subsanada. Como enfáticamente afirma la Resolución de 14 de octubre de 2013, sólo si los datos que deben constar en el asiento registral respectivo constan de modo indubitado en el título presentado podrá practicarse aquél. Como reiteradísimamente ha afirmado esta Dirección General la claridad en la redacción de los títulos presentados a

inscritas responden de sus obligaciones con todos sus bienes presentes y futuros, hace dos matizaciones de especial interés: a) los titulares de los órganos de representación responderán ante la asociación, ante los asociados y ante terceros por los daños causados y las deudas contraídas por actos dolosos, culposos o negligentes; y b) los titulares de los órganos de representación responderán civil y administrativamente por los actos y omisiones realizados en el ejercicio de sus funciones, y por los acuerdos que hubiesen votado, frente a terceros, a la asociación y a los asociados (art. 15. 3 y 4 LODA). Con independencia de la no siempre fácil comprensión de este precepto, lo cierto es que la exigencia de responsabilidades impone la previa y necesaria identificación de las personas afectadas, siendo el registro de asociaciones el instrumento idóneo para ello. El mismo artículo habla de las responsabilidades penales de los titulares del órgano de representación, a cuyos efectos es diligencia habitual en el curso de las correspondientes investigaciones la solicitud de los datos de los mismos por parte de la policía judicial.

Pero la importancia de la inscripción llega más allá o, mejor dicho, queda más cerca de la propia asociación, hasta el punto de que no tener actualizada la junta directiva se convierte en un obstáculo para promover nuevos actos registrales. Que las actas o certificados que están llamados a tener efectos registrales se firmen por personas distintas de las que constan en la hoja registral de la entidad supone la inadmisión del trámite por evidente discordancia. Es el caso, por ejemplo, de que una asociación de utilidad pública presente sus cuentas anuales firmadas por los miembros de la junta directiva y que ninguno de ellos coincida con la junta inscrita, acaso por la negligencia de éstos de no haber promovido en su momento la inscripción de la renovación de cargos, con la consecuencia de tenerse por no presentadas tales cuentas e iniciarse procedimiento de revocación de la declaración de utilidad pública. O el supuesto de una asociación que ha caído en situación de inactividad y de repente los socios restantes deciden su disolución, firmando los correspondientes documentos, pero sin advertir que no son ellos los que figuran como componentes de la junta directiva inscrita años atrás, imposibilitando por ello que se anote la extinción. En estos casos, desde el RNA se insta a los interesados a la previa inscripción de la junta directiva actual para después poder realizar válidamente los correspondientes actos asociativos y promover la inscripción pertinente.

Por otro lado, las tensiones entre los socios por alcanzar la representación de la asociación<sup>872</sup>, que no otro tipo de discrepancia asociativa, y el deseo de todos ellos de que el RNA medie para resolver los conflictos, llevó a positivizar la regla general de que el RNA no tramitará ningún escrito por el que se comuniquen discrepancias de orden interno (art. 30.1 RRNA), que deberán resolverse entre los propios socios o ante la jurisdicción ordinaria. Resulta llamativo que el RNA sea extremadamente escrupuloso para no interferir en el funcionamiento

---

inscripción es un presupuesto de su fiel reflejo registral”, cfr. Resolución de 18 de diciembre de 2017, de la Dirección General de los Registros y del Notariado (FJ 2), en *BOE* núm. 9, de 10 de enero de 2018.

<sup>872</sup> El legítimo anhelo de los socios por llegar a ostentar la representación de las asociaciones y la visibilidad que comporta, especialmente en aquellas de gran dimensión económica y prestigio social, es la fuente principal de las rivalidades internas. Es tal su importancia que la inscripción de determinada junta directiva de una asociación por parte del RNA no sólo llegó al juez civil sino que incluso determinó una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por entender, los socios discrepantes, que dicha junta directiva retrasó la tramitación de ciertos expedientes de adopción internacional, conllevando la pérdida del buen nombre y reputación de la entidad, pérdidas económicas de distinta índole y daños morales a los trabajadores. El Consejo de Estado, por el contrario, confirmó la legalidad de todas y cada una de las actuaciones del RNA y desestimó la reclamación en todos sus términos, vid. Dictamen del Consejo de Estado núm. 269/2019, de 16 de mayo.

y actuación de las asociaciones (art. 4.2 LODA), y que sin embargo sean éstas las que de forma reiterada le soliciten que intervenga para discernir sobre cuál de las posturas enfrentadas se ajusta a la legalidad.

#### *e) Apertura y cierre de delegaciones o establecimientos*

Las asociaciones, cuando se forman e inscriben, se limitan a fijar el domicilio social y, en su caso, a prever estatutariamente la apertura de delegaciones dentro del ámbito territorial elegido. Por ello, la inscripción de delegaciones o establecimientos constituye un supuesto no de actualización de los datos registrales originales sino de introducción de nuevos datos.

En el recurso contra la LODA el Parlamento de Cataluña cuestionó el carácter de condición básica del art. 28.1.f), que exige la constancia registral de las delegaciones o establecimientos, al considerar que no resulta imprescindible para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de asociación. En la STC 133/2006 se sostuvo lo contrario sobre la base de dos criterios: la protección de terceros y la participación de los asociados. Incluso el Tribunal aprovechó para diferenciar la delegación o establecimiento de los simples «locales» y de la «entidad filial», al implicar esta última figura la aparición de una nueva persona jurídica<sup>873</sup>.

Para verificar la inscripción se exige solicitud acompañada del acta de la asamblea general o del acuerdo adoptado, según se haya determinado en los estatutos, pues la competencia puede haberse atribuido a la junta directiva, y este es el primer extremo de contraste a realizar por el encargado del RNA. En tal documento debe constar la apertura o cierre de delegaciones o establecimientos y su fecha, con indicación del respectivo domicilio social. Debido a que, como es lógico, la apertura de nuevos centros se produce de forma sucesiva, con el efecto de añadir a la hoja registral una secuencia de datos, también aquí se facultó al Registro a pedir un certificado en el que, mediante documento único y consolidado, se haga constar la relación actualizada de la totalidad de delegaciones y establecimientos, cuando ello resulte necesario para garantizar la coherencia de la publicidad registral (art. 54 RRNA).

---

<sup>873</sup> La STC 133/2006 es muy clara en este punto y recoge lo siguiente: “no todos los locales de los que sea titular la asociación pueden merecer la consideración de ‘delegaciones’ y ‘establecimientos’, únicos supuestos a los que se limita la previsión de inscripción registral establecida por el legislador estatal. En efecto, dichos supuestos hacen referencia a la creación de nuevos centros en los que, con una cierta autonomía de gestión, se desarrollan permanentemente operaciones en nombre de la asociación. Por consiguiente, es claro que la carga de inscripción... no alcanza a la apertura de aquellos locales de la asociación en los que no concurren estas circunstancias. Examinado el precepto desde su perímetro exterior, baste añadir que tampoco se refiere a la creación de filiales pues ello implica el surgimiento de una nueva persona jurídica. Así delimitado el alcance del precepto, puede aceptarse su carácter de condición básica de ejercicio del derecho de asociación ya que con la imposición de la carga de inscripción se trata de asegurar una adecuada protección a los terceros que entren en relación con la asociación en el curso del tráfico jurídico, así como de facilitar el ejercicio a la participación de los asociados (art. 21.a) LODA) en la toma de decisión sobre un aspecto tan relevante como es la apertura de delegaciones y establecimientos dotados de una cierta autonomía de gestión y que acaso implique una extensión del ámbito territorial de actuación de la asociación, favoreciendo eventualmente el ejercicio del derecho positivo de asociación. Al respecto, no podemos descartar, al menos en principio, que en la decisión de incorporarse a una asociación ya existente los ciudadanos sopesen las posibilidades reales y efectivas que tienen de participar activamente en la vida interna de la entidad, que será mayor o menor en función de la proximidad geográfica de un centro operativo de la misma” (FJ 12).

*f) Incorporación y separación de asociaciones a federaciones, confederaciones y uniones, o de cualquiera de éstas a entidades internacionales*

La LODA reconoce expresamente a las asociaciones el derecho a constituir federaciones, confederaciones o uniones (art. 3.f), por lo que resulta lógico que la integración primaria o sobrevenida tenga plasmación registral, como también cuando tiene lugar respecto de organizaciones internacionales (art. 28.1.j)<sup>874</sup>. Lo que, en concreto, se previene bajo este apartado es la incorporación de una entidad asociativa ya formada e individualizada a una entidad mayor o a una entidad internacional, pero siempre en un momento posterior a la inscripción de aquélla.

El RRNA trata conjuntamente la inscripción de estos supuestos bajo una misma sección, pero distinguiremos los respectivos requisitos para mayor claridad.

En el caso de *incorporación y separación de asociaciones a federaciones, confederaciones y uniones*, la solicitud de inscripción deberá presentarse por la federación, confederación o unión de pertenencia, es decir, por parte de la entidad que recibe a la nueva asociación o federación, y deberá contener los siguientes datos específicos: a) denominación exacta de la entidad federativa y su domicilio; b) número de inscripción de la entidad federativa en el RNA; c) denominación, domicilio y número de inscripción de la asociación que se incorpora o separa, asignado por el correspondiente registro de asociaciones; y d) descripción de la documentación que se acompaña a la solicitud (art. 57.1). Estos datos se entienden si, por un lado, se atiende a la definición que el propio reglamento hace de federación y unión como agrupación de asociaciones y de confederación como agrupación de federaciones, y, por otro, de que la entidad mayor esté inscrita en el RNA pues si lo está en un registro autonómico nada le corresponde inscribir. A la solicitud deberá acompañarse el acuerdo adoptado por la federación, confederación o unión de asociaciones de pertenencia en el que conste la aceptación de la incorporación o se resuelva la separación de la entidad menor. Así mismo, para el caso de incorporación, se aportará acuerdo adoptado por dicha entidad en el que conste su voluntad de integrarse en la federación, confederación o unión de asociaciones (art. 58.1).

En el caso de *incorporación y separación de asociaciones, federaciones, confederaciones y uniones a entidades internacionales*, la solicitud se presentará por la propia asociación, federación, confederación o unión que se incorpora o separa, y deberá expresar los siguientes datos: a) denominación exacta de la entidad asociativa y domicilio; b) número de inscripción en el RNA; c) identificación exacta de la entidad internacional de pertenencia; y d) descripción de la documentación que se acompaña a la solicitud (art. 57.2). A la solicitud se acompañará distinta documentación según proceda. En el supuesto de integración, se adjuntará: a) acuerdo adoptado por la entidad asociativa en el que conste su voluntad de integrarse en una entidad internacional; y b) acuerdo del órgano de gobierno de la entidad u organismo internacional, en el que conste la aceptación de la incorporación (art. 58.3). En el

---

<sup>874</sup> Esta previsión no fue una novedad de la LODA. La disposición adicional segunda de la Ley de Asociaciones de 1964 ya contemplaba la posibilidad de que las asociaciones formaran parte de entidades internacionales, si bien sujeta a la previa autorización del Consejo de Ministros.

supuesto de separación, se adjuntará el acuerdo del órgano de gobierno de la entidad u organismo internacional, en el que conste que se ha aceptado o decidido la separación (art. 58.4).

Con no ser el procedimiento de inscripción más importante, no son pocos y relevantes los documentos que el encargado del Registro ha de verificar para asegurarse de la correcta manifestación de las respectivas voluntades, y es que ninguna entidad asociativa de segundo grado ni entidad internacional aceptarían que el Registro publicitara una composición que no se correspondiera con la realidad y que así fuera por falta de la debida comprobación registral. Si hay una circunstancia indeseable mayor que la de comprobar que se ha inscrito otra asociación con un nombre coincidente o muy similar, es la de que el Registro informe que a una entidad asociativa más compleja u organización internacional pertenece una entidad que nunca se ha querido acoger.

#### *g) Fusión de asociaciones*

Las mismas consideraciones realizadas sobre la transformación de asociaciones se pueden hacer respecto de su fusión. Se trata de una cuestión desconocida en la LODA y en el RRNA 2003 pero que, por primera vez, se reguló en el RRNA como derivación de la inscripción de la modificación de estatutos. Otra realidad más que a nivel legal tiene su normación en el derecho de sociedades<sup>875</sup> y que por desconocimiento del legislador del movimiento y los movimientos asociativos no tiene en el derecho de asociaciones más que unas breves reglas reglamentarias. Sea como fuere el RRNA dio solución a una demanda ciertamente extendida entre las asociaciones, que entendían incompleto el proceso de fusión si no culminaba con la inscripción registral.

También como arriba la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior fue consultada sobre esta situación<sup>876</sup>, de la misma forma que la legislación de asociaciones de las Comunidades Autónomas, tan adelantada en tantas cuestiones a la legislación orgánica, prevé la posibilidad de fusión entre asociaciones y les ofrece las normas necesarias para abordar el

---

<sup>875</sup> La Ley 3/2009, de 3 de abril, sobre modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles, ofrece un concepto de fusión y se refiere a sus clases. En cuanto a lo primero el art. 22 establece: “En virtud de la fusión, dos o más sociedades mercantiles inscritas se integran en una única sociedad mediante la transmisión en bloque de sus patrimonios y la atribución a los socios de las sociedades que se extinguen de acciones, participaciones o cuotas de la sociedad resultante, que puede ser de nueva creación o una de las sociedades que se fusionan”. Sobre lo segundo, el art. 23 dispone: “1. La fusión en una nueva sociedad implicará la extinción de cada una de las sociedades que se fusionan y la transmisión en bloque de los respectivos patrimonios sociales a la nueva entidad, que adquirirá por sucesión universal los derechos y obligaciones de aquéllas. 2. Si la fusión hubiese de resultar de la absorción de una o más sociedades por otra ya existente, ésta adquirirá por sucesión universal los patrimonios de las sociedades absorbidas, que se extinguirán, aumentando, en su caso, el capital social de la sociedad absorbente en la cuantía que proceda”.

<sup>876</sup> Vid. *Sobre fusión o absorción de asociaciones y su tratamiento registral*, Seguridad y Ciudadanía. Revista del Ministerio del Interior, núm. 1, 2009, págs. 235 y 236. En esta consulta, planteada por un registro autonómico de asociaciones acerca de la fusión por absorción de dos asociaciones de investigación, la Secretaría General Técnica entró a conocer de cuestiones como la competencia para adoptar los acuerdos (asamblea general extraordinaria), las mayorías exigibles (la prevista para aprobar la disolución), la actualización de los estatutos y la representación o la sucesión y subrogación de derechos y obligaciones, añadiendo que “por lo que al Registro Nacional de Asociaciones respecta, en estos supuestos, toma razón de los referidos acuerdos, incorporando a los expedientes registrales de las asociaciones afectadas las actas y Estatutos, dejando constancia particularmente que una de las asociaciones ha causado baja en el registro (la asociación absorbida), como consecuencia de su integración en otra asociación existente (la asociación absorbente)”.

proceso. La Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi, contempla la fusión de varias asociaciones para constituir una nueva o el caso de absorción de una o varias por otra ya existente, identifica a la asamblea general como el órgano competente para adoptar los acuerdos y el quorum y mayorías necesarios para ello, y obliga a que estos cambios se comuniquen al registro de asociaciones para la cancelación de oficio de los asientos de las asociaciones fusionadas o absorbidas. Establece la importante regla de que en los procesos de fusión «no se requiere la fase de liquidación y se produce un traspaso universal de bienes, derechos y obligaciones a la nueva asociación creada o a la asociación absorbente» (art. 35), remitiendo a los estatutos el desarrollo de los requisitos y procedimiento de fusión. La Ley 4/2008, de 24 de abril, del Libro Tercero del Código Civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas, contiene un régimen similar para las asociaciones en sus artículos 314-1, 324-1 y 324-3, previendo que «los patrimonios de las entidades fusionadas o absorbidas se transmiten en bloque a la entidad resultante de la fusión o a la absorbente, que los adquieren por sucesión universal» (art. 314-1.1).

Por insuficiencia de rango normativo, toda vez que el derecho civil está reservado a la ley, al RRNA quedó vetada la inclusión de cualquier artículo de carácter sustantivo, como el relativo a la sucesión universal, limitándose a reglar las consecuencias registrales de los acuerdos de fusión. Ni tan siquiera alcanzó a prever el supuesto de escisión, sí recogido en la Ley de Cataluña<sup>877</sup>. Por ello, no estaría de más que en la invocada reforma de la LODA se acometiera la regulación de los cambios estructurales de las asociaciones<sup>878</sup>.

Hasta entonces las asociaciones de ámbito estatal se fusionan siguiendo, por analogía y en lo que proceda, las disposiciones que rigen para las sociedades mercantiles, limitándose a comunicar al RNA el resultado del proceso. En concreto, el RRNA prevé, respecto de las entidades inscritas en el mismo, que podrán fusionarse, ya sea mediante la constitución de una nueva por dos o más, o mediante la absorción de una o varias por otra ya existente (art. 27.1). A la solicitud se acompañará: «a) Actas de las asambleas generales de las asociaciones afectadas en las que consten los respectivos acuerdos de fusión y sus fechas de aprobación. Igualmente, harán constar que la fusión se ha aprobado conforme a los requisitos que para la adopción de acuerdos establecen los estatutos; b) Si se trata de la formación de una nueva asociación, el acuerdo de la asamblea general constituyente, además de todos los documentos requeridos en este reglamento para la inscripción de la constitución de asociaciones» (art. 60).

La plasmación registral será distinta si se trata de la fusión de dos o más asociaciones para formar una nueva, con la consecuencia de extinguirse todas ellas, que si se trata de la

---

<sup>877</sup> Art. 314-2.1: “Una persona jurídica puede escindirse por medio de la división de su patrimonio en dos o más partes, con las siguientes modalidades: a) Como escisión total, con el traspaso en bloque de cada una de estas partes a otras personas jurídicas beneficiarias, ya sean preexistentes o de nueva constitución, y con la extinción de la persona jurídica escindida; b) Como escisión parcial, con el traspaso en bloque de alguna o varias de estas partes a una o más personas jurídicas beneficiarias y con el mantenimiento de la persona jurídica escindida, que conserva la parte del patrimonio que no ha traspasado a la persona o personas jurídicas beneficiarias”. El apartado 6 de este art. 314-2 declara expresamente aplicable el apartado 1 transcrito a las operaciones de escisión de asociaciones.

<sup>878</sup> No parece que en este terreno de las modificaciones estructurales la ley general de asociaciones deba trasplantar las normas societarias y llegar al extremo de contemplar, por ejemplo, figuras como las denominadas “fusión inversa” o “fusión gemelar”, pero sí al menos debería ofrecer una ponderada normativa sobre el órgano social competente para tomar este tipo de acuerdos, las mayorías necesarias para ello, los efectos civiles de la fusión y la salvaguarda de los derechos de los socios, así como de los derechos de los trabajadores y acreedores eventualmente afectados.



absorción de una o varias por otra asociación ya existente, en que permanece ésta y desaparecen aquéllas. Por ello, se establece que «*la fusión dará lugar a la práctica de un asiento de inscripción que expresará: a) Si se trata de la creación de una nueva asociación, los mismos datos que los previstos para la constitución de asociaciones y, además, la fecha del acuerdo de fusión; b) Si se trata de un supuesto de absorción, se hará constar en la hoja registral de la asociación absorbente la fecha del acuerdo de fusión*» (art. 27.2).

Al RNA corresponde la postrera tarea de cancelar de oficio los asientos y cerrar de forma definitiva las hojas registrales de las asociaciones que en virtud de estos procesos queden extinguidas.

#### *h) Disolución de asociaciones*

El nacimiento y la extinción son los actos vitales de la persona jurídica, por lo que el procedimiento de inscripción de la disolución de las asociaciones se coloca al mismo nivel de importancia que el procedimiento de inscripción de constitución de las mismas<sup>879</sup>.

La LODA exige que se haga constar en la hoja registral la «disolución de la asociación y sus causas» (art. 28.1.k), una disolución que puede derivar de la voluntad de los socios o de sentencia. Lo primero determinará una inscripción a solicitud de los interesados y lo segundo, como veremos después, una inscripción de oficio.

En cuanto a esto último, la LODA prevé la disolución de las asociaciones por resolución motivada de la autoridad judicial competente, que puede proceder de la condición de asociación ilícita conforme a la legislación penal o por incurrirse en causa de nulidad o disolución conforme a la legislación civil (art. 38.2). Al margen de la ilicitud penal, que ha sido objeto de estudio con anterioridad, un supuesto típico de aplicación de la legislación civil ya estaba en la mente del legislador de 2002, concretado en que «*en caso de insolvencia de la asociación, el órgano de representación o, si es el caso, los liquidadores han de promover inmediatamente el oportuno procedimiento concursal ante el juez competente*» (art. 18.4)<sup>880</sup>. Para evitar que el deterioro del estado patrimonial impida o dificulte las soluciones más

---

<sup>879</sup> El significado de la disolución aplicado a las asociaciones es el mismo que el aplicado a las sociedades mercantiles. Así, “aplicado a las sociedades, el término es altamente equívoco. Digamos, ante todo, que la disolución no puede confundirse con la extinción. Una sociedad disuelta no es una sociedad extinguida. La disolución no es más que un presupuesto de la extinción. Por escasa actividad que haya tenido una sociedad, su desaparición implica toda una serie de operaciones, todo un proceso extintivo, que comienza precisamente por la disolución. Pero éste, por sí, ni pone fin a la sociedad, que continúa subsistiendo como contrato y como persona jurídica, ni paraliza su actividad. Con la disolución se abre en la vida de la sociedad un nuevo periodo (el llamado periodo de liquidación), en el que la anterior actividad social lucrativa dirigida a la obtención de ganancias se transforma en una mera actividad liquidatoria dirigida al cobro de los créditos, el pago de las deudas, a la fijación del haber social remanente y a la división de éste, en su caso, entre los socios”, cfr. URÍA, R., *Derecho Mercantil*, 2002, op cit., pág. 206. Si sustituimos “actividad lucrativa” y “división del remanente” por “actividad ideal” y “destino del remanente”, en nada difiere la disolución en sociedades y asociaciones.

<sup>880</sup> El concurso, en general, tiene un presupuesto *objetivo*, que el deudor sea insolvente, y otro *subjetivo* en el sentido de que la declaración del concurso procederá respecto a cualquier deudor, bien sea persona física o jurídica, sin tener en cuenta si es, o no, empresario. Para solicitar la declaración de concurso están legitimados tanto el deudor como cualquiera de sus acreedores. En el caso de que el concursado sea una persona jurídica, están legitimados para pedir la declaración de concurso: los socios, los miembros o integrantes del órgano de administración y los liquidadores que sean personalmente responsables de las deudas de aquélla, vid. FERNÁNDEZ RUIZ, J.L., *Elementos de Derecho Mercantil*, Ediciones Deusto, Barcelona, 2003, págs. 427 y 428.

adecuadas para satisfacer a los acreedores, lo que contempla la LODA para las asociaciones («inmediatamente») es un concurso voluntario<sup>881</sup>. Dada la peculiar naturaleza y estructura de las asociaciones no es nada infrecuente que este tipo de procesos concluya con los efectos del art. 178.3 de la Ley Concursal<sup>882</sup>, y con la consiguiente desaparición y disolución judicial de la entidad asociativa.

Pero volvamos al procedimiento de inscripción de la disolución a instancia de los interesados. Las asociaciones, en efecto, están obligadas a comunicar al Registro su disolución, ya sea por las causas legales de cumplimiento del fin social, vencimiento del plazo predeterminado o imposibilidad material de continuar con la actividad (art. 39 CC), por cualquier otra causa prevista en los estatutos o por el solo deseo de los socios de no mantener la asociación por más tiempo (art. 17.1 LODA)<sup>883</sup>. A la correspondiente solicitud deberán adjuntarse distintos documentos en función de la causa de disolución y de si existe o no patrimonio sobrante<sup>884</sup>.

En todo caso, se ha de aportar: «a) La documentación acreditativa del cese de los titulares de la junta directiva u órgano de representación; b) En caso de disolución por las causas previstas en los estatutos, certificado expresivo de los artículos que regulan tales causas y la fecha en que se han producido; c) En caso de disolución por virtud de lo dispuesto en el artículo 39 del Código Civil, certificado expresivo de las causas determinantes de la misma y la fecha en que se han producido; d) En caso de disolución por voluntad de los asociados expresada en asamblea general convocada al efecto, acta de la asamblea en la que conste la fecha de su aprobación. Igualmente, hará constar que la disolución se ha aprobado conforme a los requisitos que para la adopción de acuerdos establecen los estatutos» (art. 62.1 RRNA).

Si al momento de la disolución la asociación carece de patrimonio, se indicará expresamente esta circunstancia en la solicitud y el RNA dictará resolución al efecto. Dado que esta resolución finalizadora del procedimiento de inscripción es susceptible de recurso de alzada, entendemos prudente que el Registro espere al transcurso del plazo de un mes para

---

<sup>881</sup> La Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, establece que “el deudor deberá solicitar la declaración de concurso dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que hubiera conocido o debido conocer su estado de insolvencia (art. 5.1) y que “el concurso de acreedores tendrá la consideración de voluntario cuando la primera de las solicitudes presentadas hubiera sido la del propio deudor. En los demás casos, el concurso se considerará necesario” (art. 22.1).

<sup>882</sup> Art. 178.3 Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal: “La resolución judicial que declare la conclusión del concurso por liquidación o por insuficiencia de la masa activa del deudor persona jurídica acordará su extinción y dispondrá la cancelación de su inscripción en los registros públicos que corresponda, a cuyo efecto se expedirá mandamiento conteniendo testimonio de la resolución firme”.

<sup>883</sup> En algunas Comunidades Autónomas también es causa legal de disolución la baja de los asociados, si se reducen a menos de tres (art. 324-4.d) de la Ley 4/2008, de 24 de abril, del Libro Tercero del Código Civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas; art. 50.b) de la Ley 14/2008, de 18 de noviembre, de Asociaciones de la Comunitat Valenciana). También en el caso del País Vasco, si bien se permite que los estatutos puedan establecer un plazo, no superior al año, para completar el número mínimo de socios contado desde la última baja, y, además, se añade como causa de disolución la “condición” (se entiende resolutoria) fijada en los estatutos (art. 30. b) y d) de la Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi). No existe en el ámbito asociativo el supuesto de la “sociedad devenida irregular”, que habilita a los socios a instar la disolución si en el transcurso de un año desde el otorgamiento de la escritura de constitución no se ha solicitado su inscripción en el Registro Mercantil (art. 40 y 41 Texto Refundido de la Ley de Sociedades Capital, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio).

<sup>884</sup> El sencillo art. 18 LODA viene a condensar para la disolución de las asociaciones el régimen que para la disolución de las sociedades resulta de los artículos 371, 374, 375, 376, 385 y 396 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital en cuanto a la apertura del periodo de liquidación, conservación de la personalidad jurídica, conversión o designación de liquidadores, operaciones de liquidación y cancelación de asientos registrales.

comprobar si se ha interpuesto o no, con el objeto, en el primer caso, de estar al contenido de la resolución de tal recurso, que eventualmente podría revocar la resolución de disolución, y en el segundo de proceder directamente a la cancelación de los asientos y al cierre definitivo de la hoja registral. Téngase en cuenta que estos actos registrales son los que marcan la definitiva extinción de la personalidad jurídica de la asociación.

Si, por el contrario, al momento de la disolución la asociación dispone de patrimonio, se abre sin solución de continuidad la fase de liquidación. La asociación deberá presentar ante el Registro la documentación acreditativa: «a) De la aceptación e identidad de las personas encargadas de la liquidación; b) De la situación patrimonial de la asociación y señalamiento, en su caso, de la existencia de acreedores; c) Del destino que se va a dar al patrimonio conforme a lo establecido en los estatutos» (art. 62.2 RRNA). En efecto, en estos supuestos la disolución abre el periodo de liquidación, convirtiéndose en liquidadores los miembros de la junta directiva, a menos que los estatutos hubieran dispuesto otra cosa o se hayan nombrado por la asamblea general (art. 18.2 LODA). Por eso, resulta imprescindible que se identifiquen tales liquidadores y que conste en las actuaciones su expresa aceptación. También que figure la situación patrimonial y el destino que se dará al remanente. Con estos elementos en el expediente, y puesto que la asociación sigue conservando su personalidad jurídica (art. 18.1 LODA), el RNA dicta resolución de disolución pero condicionando el cierre de la hoja registral a la conclusión de las operaciones de liquidación y a la solicitud de cancelación de los asientos registrales. Mientras tanto la asociación permanece inscrita pero practicándose en su hoja un asiento de baja provisional (art. 28.2 RRNA).

Corresponde a los liquidadores: «a) Velar por la integridad del patrimonio de la asociación; b) Concluir las operaciones pendientes y efectuar las nuevas, que sean precisas para la liquidación; c) Cobrar los créditos de la asociación; d) Liquidar el patrimonio y pagar a los acreedores; e) Aplicar los bienes sobrantes de la asociación a los fines previstos por los Estatutos; f) Solicitar la cancelación de los asientos en el Registro» (art. 18.3 LODA). Quiere esto decir que si satisfechas todas las deudas la asociación dispone de bienes sobrantes, normalmente dinero en la cuenta bancaria, se aplicarán al destino no lucrativo decidido por la asamblea conforme a los estatutos, circunstancia que deberá acreditar ante el Registro al momento de cumplir con la obligación de solicitar la cancelación de los asientos (art. 62.3 RRNA), y que normalmente se hará mediante la presentación de un documento de aceptación firmado por la entidad beneficiaria por el importe exacto del remanente<sup>885</sup>. Que la conclusión de aquellas operaciones determine un remanente de 0 euros, sin posibilidad, lógicamente, de aplicación a terceros, no exime a la asociación de solicitar la cancelación indicada. En ambos

---

<sup>885</sup> Al margen de los socios, sus cónyuges o parejas, y de sus parientes en el más amplio sentido, en línea recta o colateral, por consanguinidad o afinidad, la deficiente redacción de la LODA plantea dudas sobre el resto de personas destinatarias del patrimonio. De acuerdo con la normativa vigente es posible identificar a las personas jurídicas no lucrativas que podrían ser receptoras de los bienes sobrantes de una asociación, pero ¿es posible identificar a personas físicas sin interés lucrativo? La mayoría de las veces en que las asociaciones se disuelven con patrimonio destinan éste a una entidad de corte benéfico, pero son numerosas las consultas que se plantean ante el RNA cuando el deseo de una asociación es destinar el patrimonio a, por ejemplo, un niño/a con cáncer, al objeto de contribuir a su recuperación. Este fin, en principio, no parece desvirtuar el carácter no lucrativo de la asociación, sin embargo pudiera ir en contra de la prohibición de su cesión gratuita a personas físicas (art. 13.2, *in fine* LODA). Como en tantas ocasiones, queda a la interpretación del encargado del Registro decidir sobre la legalidad de un acuerdo que verifica una entrega patrimonial a una persona física ajena a la asociación y, en consecuencia, sobre la inscripción de la disolución.

casos, el efectivo cierre de la hoja registral supondrá la definitiva extinción de la personalidad jurídica de la asociación.

Adviértase que esta consecuencia registral para las asociaciones es la misma que para las sociedades mercantiles, si bien con el matiz de que en el régimen de éstas hay cierta coherencia que falta en el régimen de aquéllas. Si la adquisición de la personalidad jurídica de las sociedades se alcanza con la inscripción en el Registro Mercantil, es lógico que la extinción de dicha personalidad jurídica se produzca a partir de la cancelación de los asientos en dicho registro<sup>886</sup>. Menos sentido tiene que si las asociaciones adquieren la personalidad jurídica con el acta fundacional, al margen del registro de asociaciones, la LODA limite a la legislación mercantil para hacer depender su extinción de la cancelación de los asientos, lo que revela las dudas del legislador a la hora de diseñar un régimen diferenciado para las asociaciones que, al final, resulta inevitable que converja con el de las sociedades. Una dudas que, lógicamente, están presentes en la caracterización misma del registro de asociaciones, declarativo en cuanto a la adquisición de la personalidad jurídica e implícitamente constitutivo respecto de la extinción de tal personalidad jurídica<sup>887</sup>.

Ya hemos apuntado la importancia del procedimiento de inscripción de la disolución, tanto en su vertiente de inscripción de la disolución, a raíz de los acuerdos adoptados, como en la de cancelación de los asientos, tras la fase de liquidación, por cuanto todo ello conlleva el efecto extremo de la desaparición de la asociación. El RNA, si cabe, deberá observar aquí una mayor diligencia en la calificación de los títulos presentados y asegurarse de su legalidad, y de hecho no son pocas las subsanaciones que tienen lugar en este tipo de expedientes. Así debe ser porque la inscripción de la disolución y consiguiente extinción de la personalidad jurídica debe verificarse, por razones obvias, conforme a las máximas garantías. La STS de 18 de julio de 2007 declaró nula de pleno derecho la inscripción de disolución de una asociación en el RNA cuya solicitud se formuló por quien no era miembro de la junta directiva y manifestó haberse celebrado una asamblea general extraordinaria al objeto de acordar tal disolución. El Tribunal anuló la inscripción porque la solicitud se presentó *«por quien no aparece ostentando facultades de representación alguna de la asociación, según lo que se desprende del propio Registro, de modo que tal solicitud carecía de la más mínima apariencia de legalidad, dado que se formuló por quien no tenía legitimidad para ello. En consecuencia, la decisión administrativa, adoptada sin otro trámite que la presentación de la solicitud por quienes carecían de representatividad, está incurso en los casos previstos en los apartados a) y e) del artículo 62.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del*

---

<sup>886</sup> “La sociedad queda extinguida una vez que se cancelen en el Registro Mercantil los asientos relativos a la misma. Si la personalidad jurídica de la sociedad comienza en el momento en que se inscribe en ese Registro, lógicamente la cancelación de las inscripciones debe reputarse necesaria para poner fin a la personalidad que la Ley le confiere. Ciertamente que una sociedad totalmente liquidada, que haya repartido entre los socios el patrimonio social, será una sociedad vacía y desprovista de contenido; pero, en tanto no se cancelen las inscripciones, subsistirá la forma social y la personalidad surgida precisamente por virtud de la inscripción. Si se admitiese que el ente jurídico social pudiera desaparecer antes de la cancelación de sus inscripciones registrales, podrían correr peligro posibles derechos de terceros amparados precisamente en el Registro. Por eso la Ley ordena a los liquidadores (art. 278) que realicen, como punto final de su misión, la cancelación de los asientos referentes a la sociedad extinguida, o, por mejor decir, que se extingue, y que depositen en el Registro Mercantil los libros de comercio y documentos relativos a su tráfico”, cfr. URÍA, R., *Derecho Mercantil*, 2002, op. cit., págs. 437 y 438.

<sup>887</sup> “De los preceptos de la Ley ha de deducirse que, respecto a terceros, la disolución surte efectos, a partir de la baja en el Registro, cuya inscripción, además, deberá ser comunicada por la Administración a la asociación interesada”, cfr. LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F., *La ordenación legal de las asociaciones*, op. cit., pág. 265.

*Procedimiento Administrativo Común, ya que se dictó prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido... y, además, ha lesionado un derecho susceptible de amparo constitucional..., ya que se ordenó anotar en el Registro Nacional de Asociaciones la disolución de una asociación legalmente constituida e inscrita sin constancia fehaciente de que la supuesta disolución había tenido lugar en la forma prevista en los artículos 17, 18, 19, 21 y 39 de los propios estatutos depositados en el Registro Nacional de Asociaciones, lo que perjudica seriamente al derecho de asociación» (FJ 4). En el mismo sentido, la STJ de Madrid 52/2011, de 24 de enero, estimó el recurso presentado por una federación de asociaciones contra la inscripción de disolución de tal entidad federativa en el RNA. La inscripción trajo causa de la solicitud presentada por quien decía ser el secretario en funciones de la Federación y del certificado firmado por él mismo expresivo de la celebración de una asamblea general en la que se adoptó el acuerdo de disolver la entidad. Por el contrario, de las actuaciones resultó que el certificado no procedía de un secretario con capacidad certificadora, al serlo sólo de la asamblea, y de que el certificado mismo presentaba defectos por omitir el quorum de asistencia y el resultado de la votación. La sentencia concluyó que «como la resolución recurrida ha lesionado un derecho susceptible de amparo constitucional reconocido en el artículo 22. 1, 3 y 4 de la Constitución ya que se ordenó anotar en el Registro Nacional de Asociaciones la disolución de la Federación legalmente constituida e inscrita sin constancia fehaciente de que la supuesta disolución habría tenido lugar en la forma prevista en los artículos 30 y siguientes de los Estatutos depositados en el Registro Nacional de Asociaciones, se perjudica seriamente el derecho de asociación por privarle de las garantías que confiere la inscripción registral y las consecuencias anudadas a ésta» (FJ 3).*

No podemos cerrar este apartado sin apuntar que en el ámbito de las asociaciones sólo cabe disolver, liquidar y cancelar, queriendo decir con esto que no está previsto el supuesto de la «reactivación» que sí se contempla en la normativa de sociedades<sup>888</sup>. Si la asamblea general de una asociación ha adoptado el acuerdo de disolución y presentado la solicitud de inscripción ante el RNA, y en fecha posterior reputa desaparecida la causa que, por ejemplo, impedía continuar con la actividad, la única posibilidad de revertir la situación es la desistir de la solicitud dentro del plazo de resolución del procedimiento de inscripción.

---

<sup>888</sup> Art. 370 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio: “1. La junta general podrá acordar el retorno de la sociedad disuelta a la vida activa siempre que haya desaparecido la causa de disolución, el patrimonio contable no sea inferior al capital social y no haya comenzado el pago de la cuota de liquidación a los socios. No podrá acordarse la reactivación en los casos de disolución de pleno derecho. 2. El acuerdo de reactivación se adoptará con los requisitos establecidos para la modificación de los estatutos. 3. El socio que no vote a favor de la reactivación tiene derecho a separarse de la sociedad. 4. Los acreedores sociales podrán oponerse al acuerdo de reactivación, en las mismas condiciones y con los mismos efectos previstos en la ley para el caso de reducción del capital”. Art. 242 RRM: “1. La inscripción de la reactivación de la sociedad disuelta se practicará en virtud de la escritura pública que documente el acuerdo de reactivación. 2. Para su inscripción en el Registro Mercantil, en la escritura se harán constar, además de las circunstancias generales, las siguientes: 1.ª La manifestación de los otorgantes de que, en su caso, ha desaparecido la causa de disolución que motivó el acuerdo respectivo y que no ha comenzado el pago de la cuota de liquidación a los socios. Si la sociedad fuera anónima, de responsabilidad limitada o comanditaria por acciones, se hará constar, además, que el patrimonio contable no es inferior al capital social; 2.ª La fecha de publicación del acuerdo de reactivación en el «Boletín Oficial del Registro Mercantil» o la de la comunicación escrita a cada uno de los socios que no hayan votado a favor del acuerdo, si éste diese lugar al derecho de separación; 3.ª La declaración de los otorgantes sobre la inexistencia de oposición por parte de los acreedores y obligacionistas o, en su caso, la identidad de quienes se hubiesen opuesto, el importe de su crédito y las garantías que hubiese prestado la sociedad; 4.ª El nombramiento de los administradores y el cese de los liquidadores”.

Frente a esto, curiosamente, podría producirse la «reapertura de la liquidación» tras la cancelación de los asientos registrales si así se solicita judicialmente. La STS 503/2012, 25 de julio, analizó la demanda sobre reclamación de cantidad a una sociedad disuelta y liquidada, y cuyos asientos se habían cancelado en el Registro Mercantil. El Tribunal consideró que la disolución, liquidación y cancelación cerraban el proceso de extinción de la sociedad pero matizó, primero, que *«la cancelación no tiene carácter sanatorio de los posibles defectos de la liquidación. La definitiva desaparición de la sociedad sólo se producirá cuando la cancelación responda a la situación real; o sea, cuando la sociedad haya sido liquidada en forma y no haya dejado acreedores insatisfechos, socios sin pagar ni patrimonio sin repartir»*, y, segundo, que *«en otro caso, los socios y los acreedores podrán lógicamente, conforme a las normas generales, pedir la nulidad de la cancelación y la reapertura de la liquidación, para interesar al tiempo la satisfacción de su crédito, demandado en todo caso a aquellos que hubieren propiciado una indebida cancelación de la inscripción de la sociedad. Lo que no resulta conforme a lo ya razonado es que se demande, sin más, a una sociedad que carece de personalidad jurídica sin pretender al mismo tiempo que la recobre»* (FJ 3). Se concluyó, por tanto, que la sociedad demandada carecía de personalidad y capacidad para ser parte en el proceso.

Por el contrario, la posterior STS 324/2017, de 24 de mayo, en línea con las SSTS 979/2011 y 220/2013, declaró que en muchos casos de pasivos sobrevenidos no será necesario dirigirse contra la sociedad pero que la presente reclamación requiere un reconocimiento judicial del crédito, para lo cual sí resulta conveniente dirigir la demanda frente a la sociedad, y es que *«en estos supuestos, en que la reclamación se basa en que el crédito reclamado debería haber formado parte de la liquidación, y que por lo tanto la practicada no es definitiva, no sólo no debemos negar la posibilidad de que pueda dirigirse la reclamación frente a la sociedad sino que, además, no debemos exigir la previa anulación de la cancelación y la reapertura formal de la liquidación. De este modo, no debe privarse a los acreedores de la posibilidad de dirigirse directamente contra la sociedad, bajo la representación de su liquidador, para reclamar judicialmente el crédito... Dicho de otro modo, a estos meros efectos de completar las operaciones de liquidación, está latente la personalidad de la sociedad, quien tendrá capacidad para ser parte como demandada, y podrá estar representada por la liquidadora, en cuanto que la reclamación guarda relación con labores de liquidación que se advierte están pendientes»* (FJ 2).

Por este segundo criterio se inclina la Dirección General de los Registros y del Notariado, expresado en su Resolución de 14 de diciembre de 2016<sup>889</sup> al decir que *«... después de la cancelación persiste todavía la personalidad jurídica de la sociedad extinguida como centro residual de imputación en tanto no se agoten totalmente las relaciones jurídicas de que la sociedad es titular, de forma que la cancelación de sus asientos no perjudica al acreedor, toda vez que se mantiene la aptitud de la sociedad para ser titular de derechos y obligaciones, mientras no se hayan agotado todas las relaciones jurídicas de la misma. La cancelación de los asientos registrales de una sociedad no es sino una fórmula mecánica registral para consignar*

---

<sup>889</sup> Resolución de 14 de diciembre de 2016, de la Dirección General de los Registros y el Notariado, en BOE núm. 6, de 7 de enero de 2017. La Resolución cita otras anteriores de 13 y 20 de mayo de 1992, 15 de febrero de 1999, 14 de febrero de 2001, 29 de abril de 2011 y 17 de diciembre de 2012.

*una vicisitud de la sociedad, que en el caso de liquidación es que se considere terminada la liquidación. Por ello, no impedirá la ulterior responsabilidad de la sociedad si después de formalizarse e inscribirse la escritura pública de extinción de la sociedad aparecieren bienes sociales no tenidos en cuenta en la liquidación» (FJ 5).*

Lo anterior es perfectamente trasladable a la persona jurídica asociación que haya podido concluir de forma insatisfactoria la liquidación frente a terceros, y si tras la cancelación de la inscripción registral se entiende que queda una «personalidad jurídica latente» o un «centro residual de imputación» en nada afecta al RNA las contiendas de aquéllos frente a la asociación. Pero si se considera que tras la cancelación de los asientos y el cierre de la hoja registral lo que se ha producido es una extinción patente y definitiva de la personalidad jurídica, el RNA se vería afectado por la eventual decisión judicial de anular la cancelación para, recobrando la asociación la personalidad jurídica, dar paso a una nueva liquidación. Lo primero se ordenaría al amparo del art. 41 LODA y lo segundo, concluidas las operaciones, daría lugar a una nueva comunicación de los liquidadores en orden a practicar una segunda cancelación registral.

## **7.2. Inscripción de delegaciones en España de asociaciones extranjeras**

Un rasgo característico que diferencia al RNA del resto de registros generales de asociaciones es la competencia para tomar constancia de las delegaciones en España de asociaciones extranjeras, como así resulta con toda claridad del art. 25.1.b) LODA, que residencia en exclusiva en el RNA la función de inscripción respecto de las asociaciones extranjeras. Que la LODA obligue al RNA a comunicar la inscripción a los registros autonómicos, si el ámbito de actuación de la entidad se circunscribe a una o varias Comunidades Autónomas, no significa que tales registros deban practicar una segunda inscripción, y si esta se produce directamente, al margen del RNA, se estará dando lugar, a nuestro entender, a una inscripción nula de pleno derecho por haberse dictado por órgano manifiestamente incompetente<sup>890</sup>.

En cuanto a su régimen jurídico, el art. 28.3 LODA se ocupa de detallar que *«las asociaciones extranjeras, válidamente constituidas con arreglo a su ley personal y a esta Ley, habrán de inscribir los datos a que se refieren las letras a), b), c), d), e) y f) del apartado 1, y además el cese de sus actividades en España; y depositar los documentos a que se refieren las letras b), c) y e) del apartado 2, además de justificación documental de que se encuentran válidamente constituidas»*<sup>891</sup>.

---

<sup>890</sup> Una solución ponderada la encontramos en la Ley 4/2008, de 24 de abril, del Libro Tercero del Código Civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas: “Las asociaciones reguladas por otras leyes de asociaciones, incluidas las que de acuerdo con la legislación estatal tienen la consideración de extranjeras, que ejercen actividades en Cataluña con carácter regular deben inscribir sus delegaciones en el Registro de Asociaciones, salvo que ya estén inscritas en un registro del Estado” (art. 311-9.2).

<sup>891</sup> Art. 28.1 LODA: “La inscripción de las asociaciones deberá contener los asientos y sus modificaciones relativos a: a) La denominación; b) El domicilio; c) Los fines y actividades estatutarias; d) El ámbito territorial de actuación; e) La identidad de los titulares de los órganos de gobierno y representación; f) La apertura y cierre de delegaciones o establecimientos de la entidad”. Como vemos, para las asociaciones extranjeras se abrevia el contenido de los asientos, que no comprenden todos los datos del art. 28.1, y sobre esto se ha considerado que “en la medida en que se trata de asociaciones extranjeras, pudiera parecer lógico que la información resultante del Registro se extremase, en lugar de aligerarse”, cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Derecho de Asociación*, op. cit. pág. 346. A nuestro juicio,

Desde el momento en que se exige que las asociaciones extranjeras estén válidamente constituidas conforme a su ley personal pero también con arreglo «a esta Ley», o sea, a la LODA, lo relevante de este precepto es que no cualquier asociación extranjera tiene cabida en el RNA, debiéndose excluir aquellas cuyas legislaciones nacionales entiendan las asociaciones de forma diferente a como se conciben en la LODA, y lo cierto es que en algunos países el derecho de asociación es compatible con cierta forma de lucro<sup>892</sup>. Lo que se quiere decir con esto es que en estos casos no procede la subsanación sustantiva de defectos, acaso las meras rectificaciones formales, valorándose en bloque la documentación presentada, correspondiente a una asociación ya constituida conforme a su ley de origen y sin posibilidad, por tanto, de que sus estatutos se puedan alterar por indicación de las autoridades españolas para adaptarlos a la LODA. Téngase en cuenta que lo que se inscribe no es la asociación misma sino una delegación en nuestro país<sup>893</sup>.

Lo que esto representa para el RNA es el ejercicio de una función inversa a la habitual. Si con las asociaciones españolas lo que se verifica es la positiva correspondencia de los contenidos constitutivos con los requisitos de la LODA, cuando de asociaciones extranjeras se trata más bien se van descartando, por vía negativa, que los contenidos que se presentan no se oponen a la legislación española, y ello sobre la base de unos documentos, en la mayoría de los casos, de redacción y/o ordenación confusa, ligados a tradiciones jurídicas distintas y muy alejados de los modelos que habitualmente sirven de referencia a las asociaciones españolas, incrementando la dificultad verificadora del encargado del RNA<sup>894</sup>.

Sentado lo anterior, y a los efectos de registro, las asociaciones extranjeras que actúen en España de forma estable o duradera vienen obligadas a comunicar al RNA la apertura, traslado o cierre de delegaciones en territorio español (art. 63 RRNA)<sup>895</sup>.

Cuando se trate de apertura de delegaciones, a la solicitud deberá acompañarse la siguiente documentación: «a) *La justificativa de que se encuentra válidamente constituida la*

---

en la hoja registral de la asociación extranjera sí deberían figurar dos datos, la fecha de constitución en el país de origen y la fecha misma de inscripción en el RNA. Por el contrario, no vemos la necesidad de que se deposite la documentación que acredite el destino del patrimonio sobrante en caso de disolución pues los efectos de tal disolución, sean cuales sean, se rigen por la normativa civil propia del país de origen, no interesando al RNA más que la constancia del cese de actividad y cierre de la delegación en España como consecuencia de la extinción de la asociación extranjera, lo que exigiría una mínima reforma del art. 28.3 LODA.

<sup>892</sup> Sobre las teorías que prescinden del ánimo de lucro y sitúan la diferencia asociación/sociedad en criterios estructurales u objetivos, con referencia particular al derecho alemán, suizo o italiano, vid. SALAS MURILLO, S. de, *Las asociaciones sin ánimo de lucro en el derecho español*, op. cit. pág. 272 y ss.

<sup>893</sup> La LODA no define qué debe entenderse por “delegación” de una asociación extranjera, como tampoco lo hace la Ley de Fundaciones respecto de las delegaciones de fundaciones extranjeras. En relación con este tipo de entidad no lucrativa se ha dicho que el indudable interés de la Administración en su control debería ir acompañado “de una aconsejable interpretación reduccionista y flexible del término ‘Delegación’, que podría conducir a considerar como suficiente la presencia de un representante o apoderado, que contara con la autorización de la fundación extranjera y un establecimiento permanente en España”, cfr. CADENAS GARCÍA, M.I., *Posibilidad o no de inscripción en el registro de fundaciones de una escritura de apoderamiento extranjera relativa a delegación en España de fundación extranjera*, Diario La Ley, núm. 9398, 2019, pág. 3.

<sup>894</sup> No goza el RNA de la ventaja del Registro de Fundaciones, para el cual, según el art. 4.1 del Real Decreto 1337/2005, de 11 de noviembre, “el establecimiento de una delegación de una fundación extranjera deberá constar en escritura pública”.

<sup>895</sup> No vemos la lógica legal de excluir de la publicidad registral a aquellas asociaciones extranjeras que deciden establecer una delegación en España para desarrollar una actividad temporal y, por tanto, no “estable” ni “duradera”, según imponen los artículos 9.3 y 25.1.b) LODA.



*asociación con arreglo a su ley personal, mediante la aportación del documento que acredite la vigencia de la inscripción, aprobación, legalización o reconocimiento, expedida por la autoridad competente del país de origen; b) Los estatutos o documento análogo que regule la organización y funcionamiento de la asociación; c) Acuerdo del órgano competente de la asociación por el que se apruebe abrir una delegación España y su fecha de adopción; d) La acreditativa de la identidad de los representantes en España y la justificativa de sus facultades de representación; e) El domicilio de la delegación en España» (art. 64.1 RRNA). La documentación referida en las letras a) y b) deberá presentarse debidamente legalizada conforme a la normativa sobre legalización de documentos públicos extranjeros<sup>896</sup>, y toda en su conjunto será presentada por los interesados en lengua castellana (art. 64.1 y 66 RRNA). Igualmente, se acreditará el pago de la tasa, en la misma cuantía que la exigida para la inscripción de la constitución de asociaciones españolas.*

Una vez inscritas, las asociaciones extranjeras quedan obligadas a solicitar la actualización de sus datos conforme a lo dispuesto en el artículo 28.4 LODA (art. 65 RRNA). En particular, cuando se trate del traslado de delegaciones dentro de España, a la solicitud deberá acompañarse el acuerdo del órgano competente de la asociación por el que se decida trasladar la delegación e indique el nuevo domicilio (art. 64.2 RRNA).

Cuando se trate del cierre de delegaciones, a la solicitud deberá acompañarse el acuerdo del órgano competente de la asociación por el que se decida cerrar la delegación en España, con indicación de la fecha de efectos de la clausura (art. 64.3 RRNA).

## **II. INSTRUMENTOS DEL REGISTRO. HOJA REGISTRAL Y PROTOCOLO.**

Bajo el apartado de «Funciones de procedimiento» hemos analizado que la solicitud de inscripción formulada por los interesados, exigida por el art. 22 CE y 10.1 LODA, la posterior tramitación del procedimiento administrativo y la consiguiente resolución que le pone fin son el presupuesto y la base ineludible para la anotación registral, para que el RNA inscriba por vez primera a las asociaciones y anote después los actos de la vida asociativa que la Ley reputa relevantes para la seguridad jurídica. Pero la actividad del RNA es mucho más amplia, alcanzando a la realización de inscripciones de oficio no derivadas, por tanto, de un procedimiento registral, y por supuesto a la práctica de los asientos y llevanza de la hoja registral, así como a la preservación de la documentación asociativa, conformando lo que podríamos llamar «funciones de registro» en sentido estricto a partir de sus dos instrumentos básicos.

### **1. INSCRIPCIONES DE OFICIO**

El RRNA aclaró dos situaciones que en el RRNA 2003 estaban confusamente contempladas, y que definitivamente se recondujeron a dos supuestos de inscripción de oficio por el Registro, como son las resoluciones judiciales y la declaración de utilidad pública.

---

<sup>896</sup> Como método de legalización de documentos puede utilizarse la apostilla de La Haya (Convenio de La Haya, de 5 de octubre de 1961, por el que se suprime la exigencia de Legalización de Documentos Públicos Extranjeros que deban surtir efectos en otro país firmante del mismo), vid. ROJAS JUÁREZ, J.R., *Guía de Asociaciones*, op. cit. pág. 42.

Para el caso de suspensión de actividades o disolución de la asociación en virtud de resolución judicial, el RRNA 2003 exigía de la representación de la entidad que presentara la respectiva sentencia firme en el plazo de un mes desde que se dictara «*salvo que conste en el registro por haber sido notificada de oficio*» (art. 22.2 y 3.g). Debido a que tales resoluciones respondían a la comisión de un ilícito penal o civil, poca diligencia podía esperarse de los socios condenados o afectados por promover la correspondiente inscripción registral, hasta el punto de que, en la práctica, su existencia se conocía en el RNA previa comunicación del órgano judicial o no se conocía. Por ello, dada la trascendencia que la suspensión y la disolución presenta para la propia asociación y para terceros, y acogiéndose a los términos imperativos de la LODA<sup>897</sup>, el RRNA convirtió las resoluciones judiciales en supuesto de inscripción de oficio, y en los más amplios términos dispuso que «*en aplicación del artículo 41 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, los Juzgados y Tribunales comunicarán al Registro Nacional de Asociaciones las resoluciones que afecten a actos susceptibles de inscripción registral y, en particular, las que determinen: a) La inscripción de las asociaciones; b) La modificación de cualquiera de los contenidos de los estatutos de las asociaciones inscritas; c) El cierre de cualquiera de sus establecimientos; d) La suspensión de actividades y su revocación, y la disolución de las asociaciones inscritas*» (art. 67.1). Y se añadió que «*sin perjuicio de la inscripción que le sea ordenada por el órgano judicial, el Registro anotará el tipo de resolución, la fecha, la autoridad que la ha dictado y el contenido del fallo o parte dispositiva*» (art. 67.2).

Al mismo tiempo se previeron los efectos según se tratara de suspensión o disolución. Para el primer caso se previó que «*la inscripción de la suspensión de actividades acordada mediante resolución judicial firme conllevará el cierre provisional de la hoja registral*» (art. 67.3), es decir, un bloqueo impeditivo de nuevas inscripciones hasta el levantamiento de la medida provisional. Para el segundo que «*la inscripción de la disolución acordada mediante resolución judicial firme conllevará la cancelación de todos los asientos de la asociación y el cierre definitivo de su hoja registral*» (art. 67.4)<sup>898</sup>.

En cuanto a la declaración y revocación de utilidad pública de las asociaciones, que son datos inscribibles (art. 28.1.h) LODA), el RRNA 2003 remitió a los reglamentos de desarrollo de los artículos 32 a 35 LODA, pero lo hizo a través de una Sección 5ª y un único artículo colocado

---

<sup>897</sup> Art. 41 LODA: “Los Jueces y Tribunales ordenarán la inclusión en los correspondientes Registros de Asociaciones de las resoluciones judiciales...”.

<sup>898</sup> En este punto merece un mínimo comentario el art. 522.1 LEC, según el cual “todas las personas y autoridades, especialmente las encargadas de los Registros públicos, deben acatar y cumplir lo que se disponga en las sentencias constitutivas y atenerse al estado o situación jurídicos que surja de ellas, salvo que existan obstáculos derivados del propio Registro conforme a su legislación específica”. La primera declaración es una concreción del respeto a la función jurisdiccional, que corresponde en exclusiva a los jueces y tribunales, e impone a todas las autoridades y funcionarios públicos, incluidos los registradores públicos, el deber de cumplir las resoluciones judiciales. La segunda, que contempla una excepción, atiene a que lo dispuesto en la sentencia pueda resultar incompatible con los datos del Registro, y en tal supuesto, a nuestro juicio, el encargado del RNA habrá de solicitar del órgano judicial que determine qué concretos asientos han de ser alterados o cancelados pues no debe ser dicho encargado quien precise el alcance de los efectos producidos por la sentencia. Piénsese, por ejemplo, que una asociación ha adoptado el acuerdo de modificar los estatutos para configurar una nueva estructura de la junta directiva, que tal acuerdo se inscribe y que con posterioridad se eligen los cargos de la nueva junta directiva e igualmente se inscriben. Si por sentencia se anula el acuerdo de modificación de estatutos y se ordena la cancelación del asiento correspondiente, ¿podría el encargado del Registro cancelar el asiento de junta directiva? Incluso si la sentencia ordenara expresamente la cancelación de la inscripción de la modificación de estatutos y de los asientos posteriores que resulten contradictorios con ella, ¿debería el encargado del Registro cancelar la inscripción de junta directiva con la consecuencia de vaciar un dato preceptivo de la hoja registral y dejar a terceros sin referencia sobre la representación de la entidad? Como decimos, o bien mediante el trámite de aclaración de sentencia el órgano juzgador determina el exacto alcance de la misma, o bien por los propios interesados se hacen valer sus efectos promoviendo ante el Registro las oportunas actualizaciones.

dentro del Capítulo II, relativo a los procedimientos de inscripción iniciados por los interesados<sup>899</sup>. El posterior Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública, ciertamente previó para la declaración (art. 3.8) y para la revocación (art. 7.7) su inscripción pero que la llevaría a cabo no el Registro sino el órgano del que dependa el registro de asociaciones. Aunque todo lo anterior tenía sentido, ya que la competencia para declarar la utilidad pública y revocar este reconocimiento residía en la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, estando sujetas a publicación (art. 35.4 LODA), ambos aspectos del RRNA 2003 eran algo equívocos, razón por la cual el actual RRNA sencillamente reguló que *«el Registro inscribirá la declaración y revocación de la condición de utilidad pública de las asociaciones de ámbito estatal a partir de la publicación de las correspondientes resoluciones en el Boletín Oficial del Estado»* (art. 68).

Otro supuesto de inscripción de oficio se infiere de los procesos de fusión por absorción. Es cierto que en estos casos la actuación registral deriva de una previa solicitud, pero ésta se presenta por la asociación absorbente no por la absorbida y la hoja registral que se ve afectada no es la de la asociación absorbente sino la de la absorbida, en la que el RNA practica de oficio un asiento de baja definitiva (art. 27.3 RRNA).

Al margen de la LODA, distinta normativa impone la actuación de oficio del registro de asociaciones. Un primer caso deriva de la Ley Concursal, cuando una anotación preventiva informa de una resolución no firme y transcurre determinado plazo. Conforme a esta Ley son inscribibles en los registros públicos de personas los autos y sentencias de declaración, reapertura y conclusión del concurso y demás resoluciones en materia de intervención o suspensión de las facultades de administración y disposición del concursado sobre los bienes y derechos que integran la masa activa (art. 24.2), señalándose que *«los asientos a que se refieren los apartados anteriores se practicarán en virtud de mandamiento librado por el secretario judicial. En el mandamiento se expresará si la correspondiente resolución es firme o no. En todo caso, las anotaciones preventivas que deban extenderse en los registros públicos de personas o de bienes por falta de firmeza de la resolución caducarán a los cuatro años desde la fecha de la anotación misma y se cancelarán de oficio o a instancia de cualquier interesado»* (art. 24.5). Es responsabilidad, por tanto, del encargado del RNA proceder a la cancelación de oficio de aquellas anotaciones provisionales que, derivadas de los procesos concursales, tengan su base en resoluciones respecto de las que en cuatro años no se ha comunicado su firmeza. Un segundo caso se prevé en la Ley del Mercado de Valores para cuando el objeto o denominación de la entidad inscrita colisionan con las reservas legales, anudándose el efecto de nulidad, y es que *«el Registro Mercantil y los demás Registros públicos no inscribirán a aquellas entidades cuyo objeto social o cuya denominación resulten contrarios a lo dispuesto en esta ley. Cuando, no obstante, tales inscripciones se hayan practicado, serán nulas de pleno derecho, debiendo procederse a su cancelación de oficio o a petición de la Comisión Nacional del Mercado de Valores. Dicha nulidad no perjudicará los derechos de terceros de buena fe, adquiridos conforme al contenido de los correspondientes Registros»* (art. 144.5). La cancelación aquí supone la revocación de la resolución de inscripción y la expulsión de la asociación del RNA.

---

<sup>899</sup> Art. 15 RRNA 2003: “La inscripción de la declaración y revocación de la condición de utilidad pública de ámbito estatal se realizará de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 32 a 35 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, y en las disposiciones reglamentarias que los desarrollen”.

## 2. HOJA REGISTRAL Y PRÁCTICA DE ASIENTOS

A diferencia del Registro de la Propiedad, basado en la «hoja real», tanto el Registro Mercantil como el Registro de Asociaciones adoptan el sistema de «hoja personal» por la sencilla razón de ser ambos registros de sujetos o de personas, de sociedades y de asociaciones, al modo que ocurre en el Registro Civil respecto de las personas físicas<sup>900</sup>.

El RNA, en efecto, acoge el sistema tradicional de hoja registral, que se abre a cada asociación con motivo de la inmatriculación y refleja la fecha de constitución e inscripción, el número nacional, los titulares del órgano de representación y los contenidos estatutarios, para después anotarse en la misma, sucesivamente, la actualización de los datos originales (modificaciones de estatutos o cambios en la composición de la junta directiva) o los nuevos datos asociativos (apertura de delegaciones o pertenencia a entidades internacionales), así como otras informaciones o hechos de interés que configuran en conjunto su historial jurídico<sup>901</sup>.

Como dice el RRNA, el RNA practicará los asientos en hojas registrales, que se elaborarán exclusivamente en soporte electrónico y contendrán los campos necesarios para realizar cualquier tipo de asiento (art. 17.1)<sup>902</sup>. Este precepto superó, por un lado, la hoja tradicional para dar lugar a la «hoja electrónica registral» y dotarla de mayores garantías de integridad y, por otro, los estrechos márgenes de inscripción y subsanación de errores que permitían las hojas bajo la vigencia del RRNA 2003. De hecho, la norma identificó los distintos tipos de asientos, a saber, «inscripciones», «notas marginales», «anotaciones provisionales» y «cancelaciones», y reguló su objeto. De esta manera, mediante la inscripción se registran los

---

<sup>900</sup> Existen tres sistemas de publicidad registral inmobiliaria: la simple transcripción, la inscripción y el encasillado. La simple *transcripción* convierte el asiento registral en una copia completa, íntegra y literal del documento. Es el sistema que sigue el Derecho francés y los que pertenecen a su grupo. El sistema de *inscripción* consiste en llevar al asiento, no el documento, sino un extracto de su contenido, con los datos fundamentales para la publicidad de los derechos reales. Es el sistema adoptado en España. Un tercer método es el de *encasillado*, que consiste en hacer en el asiento una indicación sumaria, dentro de las correspondientes casillas o columnas, de los datos y circunstancias fundamentales de los títulos. Es el sistema que se sigue en Alemania. De entre los principios hipotecarios, el principio de especialidad responde a la necesidad de concretar con claridad lo que se refiera a los elementos básicos de la publicidad registral, que son la finca y los derechos que recaen sobre ella. Por lo que se refiere a la finca, el Registro de la Propiedad asigna a cada una un folio o registro particular al ser inmatriculada, formando la finca hipotecaria o unidad registral en la que se concentra su historial jurídico. Respecto al derecho real, ha de constar con determinación de su naturaleza jurídica, extensión, cargas y limitaciones, denominación y su valor, así como su titular, vid. PUIG BRUTAU, J., *Compendio de Derecho Civil*, Vol. III, op. cit. pág. 524. El sistema de *inscripción* es el que rige para el Registro Mercantil y para el Registro de Asociaciones, abriéndose una hoja o folio registral individual para la respectiva sociedad o asociación, en la que se hacen constar su denominación y demás circunstancias constitutivas, así como las modificativas a lo largo de su vida.

<sup>901</sup> Para el registro de asociaciones este sistema ya quedó establecido por el art. 1º del Decreto de 10 de marzo de 1923, dictado en desarrollo de la Ley de 1887, según el cual “en cada Gobierno de provincia, con numeración correspondiente al registro especial de Asociaciones a que se refiere el art. 7º de la ley de 30 de junio de 1887 y a medida que, según prescribe el art. 5º de la misma, sean presentadas las actas de constitución, se abrirá un expediente al que se incorporarán éstas, tras de los Estatutos, Reglamentos, contratos o acuerdos por los cuales haya de regirse cada Asociación, y sucesivamente todos los demás trámites, diligencias y resoluciones a que dé lugar la vida de aquélla”. Tras la Ley de 1964 la “hoja registral normalizada”, en la que se anotaban por orden cronológico los asientos, fue objeto de una ordenación minuciosa en los artículos 4 a 8 de la Orden de 10 de julio de 1965, por la que se regula el funcionamiento de los Registros de Asociaciones.

<sup>902</sup> Las hojas registrales del RNA presentan tres columnas. En la de la izquierda se anotan la Sección y debajo la Denominación. En la central se anotan el Cierre de la hoja y sus motivos, y debajo la Fecha de inscripción. Y en la de la derecha el Número nacional de inscripción y debajo el Número de expediente. A partir de estos campos principales, se practican a continuación los sucesivos asientos y anotaciones comenzando, lógicamente, por el “Asiento de Alta”.

actos a que se refiere el artículo 11, es decir, todos los actos inscribibles típicos, así como sus actualizaciones o modificaciones. La nota marginal da razón de aquellos actos de relevancia registral, distintos de los anteriores, producidos durante la vida de la asociación. La anotación provisional se practica para reflejar el carácter transitorio de cualquier inscripción. Y la cancelación produce la supresión definitiva de cualquiera de los asientos anteriores (art. 14).

El propio RRNA nos ofrece un ejemplo de nota marginal y anotación provisional para cuando se producen contiendas intraasociativas. Su art. 30 dispone que el RNA no tramitará aquellos escritos por los que los asociados comuniquen la existencia de discrepancias de orden interno, a menos que vayan acompañados de copia de la demanda presentada ante el Juzgado o Tribunal competente y testimonio de la resolución judicial de admisión de la demanda. El problema que aquí se plantea es que una asociación puede haber adoptado un determinado acuerdo (nombramiento de nueva junta directiva o modificación de estatutos) y solicitado su inmediata inscripción, para lo cual el RNA dispone de un plazo de tres meses, pero que, al mismo tiempo, una parte de los socios discrepe del tal acuerdo, impugnándolo en el plazo de cuarenta días a contar desde la fecha del acuerdo (art. 40.3 LODA). Puede ocurrir, por tanto, que el acuerdo social esté o no inscrito cuando los socios discrepantes presentan ante el RNA la demanda y su admisión. Para el primer caso se previene que *«si el contenido de la demanda se refiere a actos asociativos ya inscritos, se practicará una anotación provisional para reflejar el carácter transitorio de la inscripción»*. Quiere esto decir que si la inscripción no ha sido recurrida en alzada o si impugnada se ha desestimado el recurso, siendo firme en la vía administrativa, lo único que puede hacer el Registro es anotar que dicha inscripción puede verse alterada por lo que se decida en el proceso judicial, razón por la cual está sujeta a transitoriedad o provisionalidad. Para el segundo caso de acuerdos sociales no inscritos, por seguir tramitándose el procedimiento administrativo, *«se tomará razón de la demanda mediante nota marginal»* pues todavía no hay resolución de inscripción. Otro contenido de nota marginal puede inferirse del art. 18.4 LODA, y es que cuando un juzgado de lo mercantil comunica al RNA la apertura de un proceso concursal por insolvencia de la asociación, el cauce adecuado para su constancia es este tipo de asiento.

A parte de lo anterior, el carácter de la nota marginal, prevista para tomar constancia de actos distintos de los típicos producidos durante la vida de la asociación, deja al encargado del RNA un considerable margen de apreciación, sobre todo si se tiene en cuenta que la norma exige que esos actos sean «relevantes». En la práctica, entendemos que es relevante el hecho de que un miembro de la junta directiva renuncie a su cargo y condición de socio, y que por no serle admitida por dicho órgano se dirija al RNA, el cual, dando prevalencia a su derecho a no permanecer en una asociación (art. 2.3 LODA) y en evitación de responsabilidades, debería practicar nota marginal expresiva de tal circunstancia<sup>903</sup>. Por el contrario, no vemos relevante la solicitud de anotación de aquel socio que en virtud de expediente disciplinario ha sido sancionado con la pérdida del uso y disfrute de las instalaciones de la asociación por un periodo de tres meses. No son pocos y variados los hechos atípicos que a diario se ponen en

---

<sup>903</sup> Hay que considerar que cuando se producen cambios en la composición de la junta directiva es la propia asociación la que debe promover la correspondiente inscripción del órgano de representación actualizado y vigente (art. 25 RRNA). Pero si por oposición o negligencia no lo hace, el socio que renuncia o dimite debe poder trasladar por sí mismo esta circunstancia al Registro para su debida constancia.

conocimiento del RNA y que, de alguna manera, han de ser calificados para su aptitud registral<sup>904</sup>.

En cuanto a la forma de practicar los asientos, se establece que se redactarán en lengua castellana y se extenderán de forma sucinta, remitiéndose al expediente donde conste el documento que formalice el acto objeto de inscripción. En todo caso, quedará constancia de la fecha en que se practica el asiento (art. 15). Los errores materiales, de hecho o aritméticos que se detecten en el contenido de los asientos serán rectificadas, de oficio o a instancia de los interesados, por el propio RNA (art. 16).

El contenido de las hojas registrales también se detalla en función de la estructura del RNA<sup>905</sup>.

Las hojas registrales de las Secciones 1.ª, 2.ª y 3.ª contendrán los siguientes datos de la entidad asociativa: «a) *La denominación; b) El Número de Identificación Fiscal, en su caso; c) Fines y actividades estatutarias en forma codificada; d) El domicilio; e) Ámbito territorial de actuación; f) La identidad del presidente o representante legal y del secretario o persona con facultad para certificar acuerdos sociales, y la razón social o denominación cuando sean personas jurídicas; g) La fecha de constitución y la de inscripción; h) La apertura y cierre de delegaciones o establecimientos, con indicación del domicilio; i) La declaración y revocación de la condición de utilidad pública y la fecha de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”; j) La pertenencia a federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones, así como a entidades internacionales; k) En caso de federaciones, confederaciones y uniones, las entidades que la integran; l) Los acuerdos de transformación y fusión; m) Las resoluciones judiciales que afecten a actos susceptibles de constancia registral; n) La baja y sus causas; ñ) La suspensión o disolución y sus causas, indicando la autoridad judicial cuando ésta la hubiera acordado, y el nombramiento de liquidadores, en su caso; o) El cierre provisional o definitivo de la hoja, la fecha y su causa» (art. 19).*

Las hojas registrales de la Sección 4.ª contendrán los siguientes datos de las asociaciones extranjeras válidamente constituidas conforme a su ley personal y a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo: «a) *La denominación y nacionalidad; b) El Número de Identificación Fiscal, en su caso; c) Fines y actividades estatutarias en forma codificada; d) El domicilio principal de la delegación en España; e) Ámbito territorial de actuación; f) La fecha del acuerdo de apertura de la delegación en España y la fecha de inscripción en el Registro Nacional de Asociaciones; g) La identidad del representante en España, y la razón social o*

---

<sup>904</sup> Bajo la vigencia de la LODA una federación de asociaciones de vecinos solicitó del RNA que se le reconociera el título de “agente social”, sobre la base de que la Exposición de Motivos de la LODA habla de la importancia de las funciones que las asociaciones cumplen en la sociedad como “agentes sociales de cambio y transformación social”, lo que, por supuesto, fue objeto de rechazo por inexistencia del derecho, vid. *Reconocimiento de condición particular a favor de una asociación*, Seguridad y Ciudadanía, Revista del Ministerio del Interior, núm. 4, 2010, pág. 172 y 173. Se trata de un caso que, de producirse hoy, determinaría la aplicación del art. 88.5 LAPC: “En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá acordarse la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto en el artículo 29 de la Constitución”.

<sup>905</sup> Art. 7 RRNA: “El Registro se estructura en las siguientes secciones: Sección 1ª. Asociaciones; Sección 2ª. Federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones; Sección 3ª. Asociaciones juveniles; Sección 4ª. Delegaciones en España de asociaciones extranjeras”.

*denominación cuando éste sea persona jurídica; h) La apertura y cierre de otras delegaciones o establecimientos, con indicación del domicilio; i) Las resoluciones judiciales que afecten a actos susceptibles de constancia registral; j) El cese de las actividades de la asociación en España; k) La suspensión o disolución de la asociación extranjera; l) El cierre provisional o definitivo de la hoja, la fecha y su causa» (art. 20).*

Sobre estos contenidos, el propio RRNA realiza algunas matizaciones.

La LODA no prevé la anotación del NIF y el RRNA la contempla sólo de forma potestativa al decir que *«podrá ser objeto de inscripción el número de identificación fiscal de las asociaciones que deban obtenerlo con arreglo a la normativa tributaria, y así lo comuniquen al Registro con motivo de la primera inscripción de la entidad o en cualquier momento posterior»* (art. 11.3). Se trata, por tanto, de un dato fragmentario debido a que la Agencia Tributaria no siempre emite un NIF provisional y sólo emite el NIF definitivo tras la acreditación de la inscripción de la asociación, el cual no siempre es comunicado en fecha posterior al RNA.

Como derivación del carácter sucinto de los asientos, la actividad de la asociación se anotará de forma codificada, rellenando el campo correspondiente con el dígito que proceda de entre los relacionados en los códigos de actividad del Anexo del RRNA.

La constancia del domicilio a efectos registrales expresará la calle y número o, en su defecto, el lugar de situación, y la localidad, el municipio, la provincia y el código postal (art. 18.1).

Para la constancia de la identidad de una persona física, se indicará: *«a) El nombre y apellidos; b) La nacionalidad; c) El domicilio; d) El número del documento legal de identificación»* (art. 18.3). Son documentos de identidad admitidos el DNI, el NIE y el pasaporte en vigor, así como cualquier otro acreditativo de la identidad válidamente emitido por el país de origen del promotor (art. 18.4). Para la identificación de las personas jurídicas se indicará: *«a) La razón social o denominación; b) La nacionalidad; c) El domicilio social; d) El Número de Identificación Fiscal, cuando deban obtenerlo con arreglo a la normativa tributaria»* (art. 18.5).

Además de todo lo anterior, las hojas registrales de las cuatro secciones contendrán un número único, denominado «número nacional de inscripción», que se asignará de forma correlativa e identificará a cada entidad asociativa dentro de las respectivas secciones.

No pocas de estas reglas sobre la hoja registral, tipos de asientos o forma de practicarlos son similares a las normas que disciplinan el Registro Mercantil<sup>906</sup>, incluido el supuesto de cierre y reapertura de la hoja registral, aunque los motivos sean diferentes. Para las sociedades son causa de cierre de la hoja registral la falta de depósito de cuentas<sup>907</sup>, la baja

---

<sup>906</sup> Vid. artículos 3, 33, 36, 38 y 94 RMM.

<sup>907</sup> Art. 378 RMM: “1. Transcurrido un año desde la fecha del cierre del ejercicio social sin que se haya practicado en el Registro el depósito de las cuentas anuales debidamente aprobadas, el Registrador Mercantil no inscribirá ningún documento presentado con posterioridad a aquella fecha, hasta que, con carácter previo, se practique el depósito. Se exceptúan los títulos relativos al cese o dimisión de Administradores, Gerentes, Directores generales o Liquidadores,

provisional en el Índice de Entidades de la AEAT<sup>908</sup> y la revocación del NIF<sup>909</sup>, lo que determina la imposibilidad de practicar nuevos asientos hasta que se subsanen tales circunstancias.

Para el RNA no existe una previsión específica y una relación de supuestos tasados de cierre y reapertura de la hoja asociativa, pero la mecánica y lógica registral determinan que así sea, al menos, en dos casos.

El bloqueo del folio u hoja registral sin duda debe producirse cuando en virtud de resolución judicial se ordena anotar la suspensión de las actividades de la asociación, sin perjuicio de su reapertura cuando se levante la medida cautelar. De alguna manera así se dispone en el art. 67.3 RRNA cuando dice que la inscripción de la suspensión judicial «*conllevará el cierre provisional de la hoja registral*», por lo que en razón de tal interinidad se podrá reabrir<sup>910</sup>.

Aunque las asociaciones de utilidad pública están obligadas a rendir cuentas ante el registro de inscripción, ante el RNA las de ámbito estatal, el incumplimiento de esta obligación en plazo no afecta en nada a la hoja registral, que permanece abierta, sin perjuicio de que tal circunstancia sea causa de inicio de un expediente de revocación de tal reconocimiento público. Sí nos parece, en cambio, que la publicación de la revocación del NIF de la asociación, por incumplimiento de las obligaciones fiscales, es motivo de cierre registral hasta su rehabilitación o asignación de un nuevo número, al igual que se realiza en el Registro Mercantil, puesto que la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, impone este efecto, sin distinción, al «*registro público correspondiente, en función del tipo de entidad de que se trate*», lo que sin duda alcanza al registro de asociaciones.

---

y a la revocación o renuncia de poderes, así como a la disolución de la sociedad y al nombramiento de liquidadores y a los asientos ordenados por la Autoridad judicial o administrativa... 7. El cierre del Registro persistirá hasta que se practique el depósito de las cuentas pendientes o se acredite, en cualquier momento, la falta de aprobación de éstas en la forma prevista en el apartado 5”.

<sup>908</sup> Art. 119 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto de Sociedades: “1. La Agencia Estatal de Administración Tributaria dictará, previa audiencia de los interesados, acuerdo de baja provisional en los siguientes casos: a) Cuando los débitos tributarios de la entidad para con la Hacienda pública del Estado sean declarados fallidos...; b) Cuando la entidad no hubiere presentado la declaración por este impuesto correspondiente a 3 períodos impositivos consecutivos. 2. El acuerdo de baja provisional será notificado al registro público correspondiente, que deberá proceder a extender en la hoja abierta a la entidad afectada una nota marginal en la que se hará constar que, en lo sucesivo, no podrá realizarse ninguna inscripción que a aquella concierna sin presentación de certificación de alta en el índice de entidades”.

<sup>909</sup> Disposición adicional sexta, apartado 4, de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria: “La publicación de la revocación del número de identificación fiscal asignado a las personas jurídicas o entidades en el *Boletín Oficial del Estado* determinará... que el registro público correspondiente, en función del tipo de entidad de que se trate, proceda a extender en la hoja abierta a la entidad a la que afecte la revocación una nota marginal en la que se hará constar que, en lo sucesivo, no podrá realizarse inscripción alguna que afecte a ésta, salvo que se rehabilite dicho número o se asigne un nuevo número de identificación fiscal”.

<sup>910</sup> También debería bloquearse cuando, como no es nada infrecuente, la asociación se divide en dos sectores que actúan en paralelo, siendo el caso extremo del art. 30 RRNA. En tanto no se verifique la escisión, la hoja registral única no puede acoger acuerdos distintos y eventualmente contradictorios, sin perjuicio de reabrirse al momento de la convergencia de intereses por arreglo entre las partes o en virtud de resolución de la jurisdicción civil.



### 3. EL PROTOCOLO. FORMACIÓN DE EXPEDIENTES, CONSERVACIÓN Y TRANSFERENCIAS

Además de todo lo anterior, la hoja registral incorpora el «número de expediente» donde se archiva la documentación de la entidad. Es decir, la hoja registral no se puede entender separada del expediente de la asociación, formado por todos y cada uno de los documentos que son soporte de los distintos asientos. Este expediente por cada entidad asociativa concreta el depósito a que se refiere el art. 28.2 LODA y el conjunto de estos expedientes constituye el «protocolo» del RNA.

La *formación del expediente* es objeto de desglose en el RRNA. Así, estará depositada en el RNA la siguiente documentación aportada por los interesados: *«a) El acta fundacional; b) El acta en la que consten los acuerdos modificativos de los datos registrales o introduzcan nuevos datos; c) Los estatutos y sus modificaciones; d) La relativa a la apertura, traslado o clausura de delegaciones o establecimientos; e) La referente a la incorporación o baja de asociaciones en federaciones, confederaciones y uniones, o en entidades internacionales; f) La referida a la disolución de la entidad y, en su caso, al destino dado al patrimonio remanente»* (art. 12.1).

Cuando se trate de asociaciones extranjeras que actúen de forma estable en España, estará depositada la siguiente documentación, presentada por la propia entidad traducida al castellano: *«a) Acta de la reunión del órgano competente, firmada por las personas que ostenten la representación de la asociación, en la que se recoja el acuerdo de apertura de la delegación en España, con indicación del domicilio principal de dicha delegación; b) La documentación justificativa de que se encuentra válidamente constituida la asociación extranjera conforme a su ley personal, consistente en el certificado acreditativo de la inscripción, aprobación, legalización o reconocimiento, expedido por la autoridad competente del país de origen; c) Los estatutos o documento análogo que regule la organización y funcionamiento de la asociación; d) La documentación en la que conste la identidad de los representantes en España, sean personas físicas o jurídicas, y la justificativa de sus facultades de representación»* (art. 12.2).

El RRNA impone que, con independencia del formato de la documentación que presenten los interesados, se conservará una copia electrónica de la misma (21.2), lo que exigirá, cuando se aborde este proceso, una importante dotación de medios humanos, materiales y tecnológicos.

También estarán depositadas en el RNA: *«a) Las resoluciones judiciales que afecten a actos susceptibles de constancia registral; b) Las resoluciones por las que se acuerden la declaración y la revocación de utilidad pública de las asociaciones»* (art. 12.3).

A pesar del esfuerzo por detallar los documentos objeto de depósito, es claro que otros muchos documentos pueden pasar a engrosar el expediente, en particular documentos privados dando cuenta de actos asociativos de relevancia registral si así se aprecia por el encargado del RNA, que se harán constar mediante nota marginal, o documentos administrativos derivados, en general, de potestades sancionadoras o inspectoras si dan lugar a algún tipo de asiento.

Por el contrario, no forman parte del expediente ninguno de los documentos obligatorios del art. 14.1 LODA, es decir, las cuentas anuales<sup>911</sup>, la relación de socios, el inventario de bienes y el libro de actas, ni ninguno otro vinculado a la gestión de la entidad, que incluso de ser remitidos al RNA le serían inmediatamente devueltos. Hay que decir que alrededor de los expedientes pivotan los más variados documentos, desde las frecuentes consultas de las asociaciones al Registro sobre la interpretación de la normativa o cómo acometer cambios organizativos, hasta las peticiones de informe de la Casa Real sobre el ofrecimiento de una asociación de la presidencia de honor de un congreso por parte de un miembro de la Familia Real, o desde los escritos de los socios discrepantes pidiendo del Registro que clausure los locales de la asociación, hasta aquellos en que se formulan quejas y sugerencias sobre el funcionamiento de la sede electrónica. Ni los del art. 14.1 LODA ni estos otros, así como sus respuestas, son documentos registrales.

Sólo los documentos que tienen la consideración legal de depositables integran el expediente registral y la importancia de que éste esté correctamente formado reside en que únicamente aquéllos están sujetos a publicidad, que no los restantes. En este punto se duda si los recursos de alzada interpuestos contra las inscripciones y sus resoluciones por la Subsecretaría del Interior, y las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que resuelvan los posibles recursos contencioso-administrativos formulados contra estas últimas, es documentación registral que deba ser pública. Pensamos que la respuesta debe ser negativa, sin perjuicio de que el RNA ejecute a través de los asientos lo ordenado en la respectiva resolución administrativa o judicial.

En cuando a la *preservación del protocolo*, el art. 4 RRNA señala entre los principios de actuación del registro el de «integridad», concretado en que al RNA corresponde el tratamiento del contenido de los asientos y velar porque se apliquen las medidas adecuadas para impedir su manipulación. Este principio, interpretado en sentido amplio, viene a significar que el RNA se ve concernido por la seguridad de su archivo en cuanto a conservación y custodia<sup>912</sup>.

La conservación supone colocar dispositivos anti-incendios, adoptar medidas para evitar la aparición de hongos y humedades y procurar las óptimas condiciones de luz y temperatura. Todo ello se impone si se atiende a que el RNA mantiene documentación en papel desde 1964 y la misma está destinada a ser conservada, en principio, por tiempo indefinido. A su vez, la custodia exige la protección física y la adecuada vigilancia de las instalaciones para impedir que en todo momento puedan tener acceso a los expedientes y a su manipulación personas ajenas a la plantilla de funcionarios que conforman el RNA. Puesto que el RNA es un servicio eminentemente jurídico su responsabilidad en estos aspectos no es tanto directa como de supervisión y coordinación con los servicios de mantenimiento y seguridad del Ministerio del Interior. Lo mismo ocurre en cuanto a las aplicaciones y repositorios destinados a tratar y almacenar la documentación electrónica. La importancia que en los últimos años

---

<sup>911</sup> A excepción de las asociaciones declaradas de utilidad pública.

<sup>912</sup> El art. 40 RRM regula con precisión la “reconstrucción del Registro” cuando “a consecuencia de incendio, inundación o cualquier otro siniestro quedasen destruidos en todo o en parte alguno de los libros del Registro, o cuando se hiciere extraordinariamente difícil la consulta por el deterioro de los folios que los integran”. A estos efectos se prevé la formación de un expediente por cada hoja registral que hubiera de reconstruirse.

está cobrando la transformación digital hizo que ya el RRNA aclarara que el dimensionamiento, la provisión, la administración y el mantenimiento de los sistemas informáticos será competencia del servicio de tecnologías de la información y las comunicaciones del Ministerio del Interior (art. 6.3)<sup>913</sup>.

En relación con esto, el formato digital de los documentos registrales ha convertido en un asunto no menor el reto de su conservación a lo largo del tiempo. En 2003 la «Carta sobre la preservación del patrimonio digital» de la UNESCO ya alertó de que «*el patrimonio digital del mundo corre el peligro de perderse para la posteridad. Contribuyen a ello, entre otros factores, la rápida obsolescencia de los equipos y programas informáticos que le dan vida, las incertidumbres existentes en torno a los recursos, la responsabilidad y los métodos para su mantenimiento y conservación y la falta de legislación que ampare estos procesos*» (art. 3)<sup>914</sup>. De ahí la importancia del apoyo de los servicios TIC en el mantenimiento del protocolo electrónico del RNA.

Por último, el protocolo del RNA se ve afectado por la normativa archivística en cuanto a *transferencias documentales*. En este sentido, los archivos del Sistema de Archivos de la Administración General del Estado, atendiendo al ciclo vital de los documentos, se clasifican en archivos de oficina o de gestión, archivos generales o centrales de los Ministerios, archivo intermedio y archivos históricos, y entre las funciones de los archivos de oficina está la de transferir los documentos al archivo central en la forma y tiempo establecidos en el

---

<sup>913</sup> Los servicios de mantenimiento, seguridad e informática del Ministerio del Interior no dependen de la Secretaría General Técnica.

<sup>914</sup> Para los registros públicos en general, Angulo nos ofrece una visión más ponderada: “... en lo que atañe al sistema registral, cada vez que se produce la actualización de los formatos en que se conserva la información, ya sea por digitalización de la información en papel... ya por migración de datos de un formato electrónico a otro nuevo... no existe en principio... riesgos de pérdida del patrimonio digital registral. Descendiendo un poco a un mayor nivel de detalle sobre los riesgos... éstos se asocian normalmente a dos consideraciones. La primera consideración, es la posibilidad de contingencias que hagan que los datos desaparezcan en un momento dado como consecuencia de un desastre de cualquier tipo o un ataque interno o externo, lo que en un sistema registral debe encontrarse completamente previsto dentro del análisis de riesgos y del plan de continuidad de negocio, tanto mediante un robusto sistema de respaldo y copias de seguridad, como a través de sistemas de almacenamiento redundantes de alta seguridad. Y la segunda consideración, es la posibilidad de pérdida de los datos en el largo plazo, bien a causa de que el desuso de la información a lo largo de mucho tiempo haga que, cuando en el futuro vaya a accederse a esa información, se encuentre corrompida, degradada, o simplemente inaccesible por no contarse ya con las herramientas necesarias –lectores, aplicaciones, visores, etc., para los formatos que hayan caído en la obsolescencia-, bien a causa de que procedimientos adicionales aplicados a los datos en su momento –por ejemplo, metadatos, sellado de tiempo, firma electrónica, etc.-, queden superados por el tiempo y no sea posible, en el futuro, saber si los datos cuentan o no con esos procedimientos adicionales aplicados. Ambas reflexiones contenidas en la segunda consideración carecen de sentido aplicadas a un sistema registral electrónico. Por una parte, debido a que en un sistema registral de información resulta evidente que los soportes, las aplicaciones, los modelos de datos, en definitiva, todos los componentes de aquél, están sujetos a ciclos de vida que son tenidos en cuenta y analizados desde el mismo momento de su implantación, concibiendo dentro de esos ciclos los momentos en que corresponde sustituir los formatos, aplicaciones, modelos y componentes por otros nuevos que tendrán su propio y también nuevo ciclo de vida. Y por otra, debido a que los procesos adicionales aplicados a los datos –metadatos, firma electrónica, sellados de tiempos, etc.-, deben ser periódicamente actualizados en cada iteración que sufra el sistema de información, ya se trate de actualizaciones de software, ya de la implantación de nuevos aplicativos de gestión, ya de la implementación de un nuevo modelo de datos, etc., momentos en los que, entre las tareas de gestión del proyecto de que se trate, se han de incluir los paquetes de trabajo necesarios para la actualización de los metadatos, refirma de documentos o resellado de tiempos”, cfr. ANGULO RODRÍGUEZ, J. de, op. cit. págs. 275 y 276. Para abordar todas estas cuestiones resulta decisiva la aplicación de los criterios y recomendaciones del Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) y del Esquema Nacional de Seguridad (ENS).

correspondiente calendario de conservación, una vez agotado su plazo de permanencia en la unidad productora<sup>915</sup>.

El archivo o protocolo del RNA tiene la consideración de archivo de oficina o de gestión y para el mismo la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos del Ministerio de Cultura dictaminó que su documentación era de conservación permanente, sin perjuicio de transferir cada cinco años al Archivo General del Ministerio del Interior los expedientes de las asociaciones disueltas, contado dicho plazo desde la inscripción de la disolución. Por ello, cada año salen del protocolo del RNA un número indeterminado de expedientes para cuya consulta ya no será apta la vía de la publicidad registral sino que se aplicará la normativa general de acceso a los archivos<sup>916</sup>.

#### 4. OTRAS FUNCIONES

Debido a que una asociación puede abrir delegaciones y establecimientos al margen del domicilio social principal, y de que las asociaciones extranjeras sólo se inscriben en el RNA, se establece para éste la obligación de comunicar a los registros de asociaciones de las Comunidades Autónomas *«la apertura de delegaciones o establecimientos dentro de su territorio por asociaciones de ámbito estatal o extranjeras inscritas en el mismo»*, así como, en general, el RNA *«facilitará a los registros autonómicos y especiales [de asociaciones] la información que le soliciten para el ejercicio de sus respectivas funciones registrales»* (art. 32 RRNA).

En paralelo con similar función del Registro Mercantil y del Registro de Fundaciones, al RNA, respecto de las asociaciones de utilidad pública, le corresponde el examen y depósito de sus cuentas anuales, que por su importancia estudiamos más adelante bajo el título de «función de contabilidad».

Existe, en cambio, un cometido registral de honda tradición como es la diligencia o visado de libros y documentos<sup>917</sup>, que ha desaparecido en la LODA y que por ello no ejerce actualmente el RNA. Se trata, no obstante, de una función recuperada por la legislación de asociaciones de algunas Comunidades Autónomas<sup>918</sup>.

---

<sup>915</sup> Artículos 8 y 9 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso.

<sup>916</sup> El Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas, aprobado meses antes del RRNA, estructura el Registro de Entidades Religiosas en tres secciones, siendo la tercera la “Sección Histórica”, “a la que se trasladarán con sus protocolos anejos, los asientos de las entidades que hayan sido cancelados así como aquellas solicitudes que hayan sido denegadas” (art. 26). Nos parece que ésta sería una solución óptima para el RNA a efectos de evitar la fragmentación de la publicidad registral.

<sup>917</sup> El art. 2º del Decreto de 10 de marzo de 1923 ya establecía que “al mismo tiempo que se entregue al Gobernador la copia autorizada del acta constitutiva de una Asociación se habrá de presentar, para que sean habilitados por la misma Autoridad y marcados en todos sus folios, correlativamente numerados, con el sello del Gobierno civil, los libros de registros de socios y de contabilidad”. Con posterioridad, el art. 11 del Decreto 1440/1965, de 20 de mayo, por el que se dictan normas complementarias de la Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964, mantuvo que “una vez visados los Estatutos los socios fundadores habrán de presentar en el Gobierno Civil de la provincia en donde se halle domiciliada la Asociación, para que sean habilitados por el mismo, el Libro Registro de Socios y los Libros de Actas y de Contabilidad de la Asociación”.

<sup>918</sup> Es función del Registro de Asociaciones de Andalucía la legalización de los libros de actas y demás documentación que, obligatoriamente, han de llevar las asociaciones (art. 28.c) de la Ley 4/2006, de 23 de junio, de

Al margen de la legalización de libros, es igualmente función propia del Registro Mercantil<sup>919</sup> y del Registro de Fundaciones el nombramiento de expertos y auditores<sup>920</sup>, la cual tampoco tiene su correspondencia en el RNA<sup>921</sup>.

### III. FUNCIONES DE PUBLICIDAD. SUS VARIANTES Y LÍMITES.

Siguiendo la secuencia, de la misma forma que la función de procedimiento era la base de la función de registro, esta última, en su doble vertiente de práctica de asientos y depósito de documentos, es el presupuesto de la principal misión del Registro, que no es otra que dar publicidad a las asociaciones y sus datos relevantes. Una publicidad real y fiable que depende en todo del rigor con que se realice la verificación/calificación y la toma de razón en el folio registral<sup>922</sup>. Y es que la importancia y alcance de la actividad asociativa impone un sistema de publicidad oficial que dé a conocer con rapidez y certidumbre los más destacados datos de los sujetos de esa actividad y de determinados aspectos del tráfico que realizan.

A pesar de su importancia nunca ha sido este aspecto de la publicidad el de mayor densidad regulatoria. La Ley de 1887 poco decía en este orden más allá de amparar la emisión de certificados en relación con el contenido del Registro, que incluso podían denegarse a excepción de que fueran solicitados por los representantes legales de la asociación (art. 8). El Decreto de 1923, dictado en su desarrollo, no dedicó ninguno de sus artículos a la publicidad registral. La Ley de 1964 sí estableció expresamente el carácter público de los registros de asociaciones (art. 5) pero los reglamentos que la complementaban (Decreto 1440/1965, de 20 de mayo, y Orden de 10 de julio de 1965) se limitaron a establecer la competencia para la emisión de certificados y a permitir el examen de los expedientes a quienes tuvieran la condición de interesados con arreglo a la Ley de Procedimiento Administrativo.

Hoy el art. 22.3 CE y el art. 29.1 LODA proclaman que los registros de asociaciones son públicos, pero no existe un especial desarrollo sustantivo en esta materia. De hecho, la LODA sólo dedica el breve apartado 2 del art. 29 a la publicidad, que, como en otras ocasiones, se muestra insuficiente, al sólo referirse a la publicidad formal, y genérico, toda vez que remite en bloque a la aplicación de la normativa sobre protección de datos de carácter personal. A diferencia de esto, y también como en otros tantos aspectos, encontraremos en alguna legislación autonómica una regulación más completa.

---

Asociaciones de Andalucía). El Registro General de Asociaciones del País Vasco legaliza el libro-registro de personas asociadas, el libro de actas y el libro de cuentas (art. 23.1 de la Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi).

<sup>919</sup> Art. 338 a 364 RRM.

<sup>920</sup> Art. 45 del Real Decreto 1611/2007, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de fundaciones de competencia estatal.

<sup>921</sup> El RNA, por lo demás, tiene designado un vocal en el “Consejo Sectorial de Asociaciones y otras Entidades Ciudadanas” del Ayuntamiento de Madrid, como representante de la Administración General del Estado en dicho órgano colegiado.

<sup>922</sup> Pueden trasladarse perfectamente al ámbito registral asociativo que “la publicidad registral mercantil no se alcanza de modo maquinal o automático por el mero hecho de presentar los documentos requeridos en cada caso, sino que es preciso, conforme al, tradicionalmente llamado ‘principio de legalidad’, que dichos documentos sean válidos y aptos o suficientes para provocar la actuación registral interesada, lo que obliga a una previa valoración del Registrador Mercantil conocida con el nombre de calificación”, cfr. CASADO BURBANO, P., op. cit. pág. 81.

## 1. LA PUBLICIDAD MATERIAL Y FORMAL

Al tratar del principio de publicidad registral se ha venido distinguiendo entre la publicidad material y la publicidad formal, refiriéndose la primera a los efectos y la segunda a los medios. En su aspecto material, la principal función de la publicidad es la de actuar como presunción de veracidad de lo inscrito, mientras que a través de la publicidad formal se asegura la difusión pública de los datos inscritos.

PELAYO OLMEDO conecta estas vertientes de la publicidad registral con la ya comentada distinción entre registros administrativos y jurídicos, y afirma que «*la publicidad formal es propia de los Registros administrativos, aquellos que son meramente declarativos de la existencia de una situación jurídica, no constitutivos de una nueva o de un nuevo título jurídico, y que, por lo tanto, se instituyen como mecanismos públicos (servicio público) que cumplen la finalidad general de lograr con su publicidad la seguridad jurídica propia de un ordenamiento jurídico y que consagra como principio del nuestro el art. 9.3 CE. Esta forma de “publicidad formal” se diferencia sustancialmente de la “publicidad material”, propia de los “registros jurídicos” que sí son constitutivos de una situación jurídica “ex novo”, pues en ellos sólo una vez que se produce la inscripción es el título quien legitima al titular en su derecho (sólo es titular de los derechos quien allí aparece inscrito) y protege a los terceros de buena fe que procedan en sus relaciones jurídicas confiados en la veracidad de lo inscrito y, por ello, concretando su función de criterio legítimamente oponible actuando la inscripción como medio de prueba de su buena fe. Para cumplir esta doble función de “seguridad material” que se asigna a los Registros jurídicos, la legitimidad y la buena fe, el registrador cuenta con, o tiene el deber/potestad de, “calificar materialmente” el título que fundamenta la inscripción*»<sup>923</sup>.

Ciertamente, la publicidad registral se manifiesta, según los hipotecaristas, en una doble vertiente: la material y la formal. En la vertiente *material* la publicidad se subdivide, a su vez, en dos aspectos, el negativo y el positivo. El aspecto negativo sanciona que lo que no está inscrito no afecta al tercero que contrata confiado en el contenido del Registro. En virtud del aspecto positivo se establecen dos presunciones: a) se presume que lo publicado por el Registro es exacto mientras no se demuestre lo contrario, siendo una presunción *iuris tantum* (principio de legitimación); b) se presume asimismo que el Registro es exacto e íntegro *iuris et de iure*, es decir, aunque se demuestre lo contrario se protege *erga omnes* al tercero que, cumpliendo las exigencias legales, adquiere confiado en la apariencia registral (principio de fe pública). La vertiente *formal* del principio de publicidad hace referencia a los medios materiales en cuya virtud los particulares tienen acceso al contenido del Registro. Estos medios son esencialmente: la exhibición de los títulos, las certificaciones registrales y las notas simples informativas<sup>924</sup>. Desde la perspectiva sustantiva GORDILLO CAÑAS afirma que el principio de fe pública registral, en cuanto exponente del efecto *quoad tertios* de la publicidad y exigencia de la seguridad del tráfico inmobiliario que el Registro se propone lograr y garantizar, constituye un principio hipotecario –el más importante, sin duda- que se traduce en una presunción *iuris*

---

<sup>923</sup> Cfr. PELAYO OLMEDO, J.D., *Una nueva regulación del Registro de Entidades Religiosas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, págs. 31 y 32.

<sup>924</sup> Este resumen del principio de publicidad registral inmobiliario en HERRERA CEBALLOS, E., op. cit. pág. 73.

et de jure o en una ficción de exactitud e integridad del Registro<sup>925</sup>, debiéndose entender esto último como que el Registro es exacto por corresponder a la realidad jurídica e íntegro porque la agota<sup>926</sup>. A su vez, la publicidad formal se ha definido por el mismo autor en sencillos términos como «la accesibilidad de la noticia registral a todo interesado en su conocimiento»<sup>927</sup>. Una noticia que se puede obtener mediante la exhibición o manifestación directa de los libros del Registro y a través de certificación y nota simple informativa, si bien que esta última no da fe del contenido de los asientos<sup>928</sup>.

La distinción entre publicidad material y formal también es nítida en el ámbito mercantil. El principio de *publicidad material* establece las consecuencias que frente a terceros produce la inscripción y publicación en el Boletín Oficial del Registro Mercantil de un acto o contrato que es susceptible de inscripción, así como los efectos que surgen de la no inscripción o publicación, y de esta manera «se habla de un efecto de publicidad material positiva, en cuya virtud se presume iuris et de iure que todo lo inscrito y publicado es conocido por todos y a todos afecta en su beneficio o perjuicio, aunque lo inscrito y publicado no fuera efectivamente conocido por ellos, los cuales no podrán alegar su ignorancia... Se habla, por el contrario, de un efecto de publicidad material negativo, en el sentido de que frente a terceros no producirán efecto (aunque sí inter partes) los hechos, actos o contratos que, estando sujetos a inscripción, no estuvieran efectivamente inscritos»<sup>929</sup>. El RRM, en efecto, recoge sucesivamente los principios de legitimación, fe pública y oponibilidad. Conforme al primero «el contenido del Registro se presume exacto y válido», además de que «los asientos del Registro están bajo la salvaguarda de los Tribunales y producirán sus efectos mientras no se inscriba la declaración judicial de su inexactitud o nulidad» (art. 7), y en virtud del segundo «la declaración de inexactitud o nulidad de los asientos del Registro Mercantil no perjudicará los derechos de terceros de buena fe adquiridos conforme a Derecho», entendiéndose «adquiridos conforme a Derecho los derechos que se adquieran en virtud de acto o contrato que resulte válido con arreglo al contenido del Registro» (art. 8). El hoy llamado principio de oponibilidad «viene a sustituir al que antes de la reforma de 1989 se denominaba principio de la publicidad material que, de un lado, presumía que el acto o contrato inscrito era conocido de todos y, de otro, afirmaba que los documentos o actos sujetos a inscripción y no inscritos no producían efecto frente a tercero de no probarse que los conocía», y es que el actual art. 9 RRM «permite observar que las modificaciones que introduce frente al anterior sistema legal de la publicidad material son muy importantes y que, en definitiva, todas provienen del propósito del legislador de potenciar al máximo la protección del tercero de buena fe»<sup>930</sup>. Este art. 9 RRM establece: «1. Los actos sujetos a inscripción sólo serán oponibles a terceros de buena fe desde su publicación en el «Boletín Oficial del Registro Mercantil». Quedan a salvo los efectos propios de la

---

<sup>925</sup> Vid. GORDILLO CAÑAS, A., *El principio de fe pública registral (I)*, Estudios Monográficos, Anuario de Derecho Civil, 2006, pág. 511.

<sup>926</sup> Vid. SANZ FERNÁNDEZ, A., *Instituciones de Derecho Hipotecario*, I, Madrid, 1947, págs. 372 y 373.

<sup>927</sup> Cfr. GORDILLO CAÑAS, A., *Bases del Derecho de Cosas y Principios Inmobiliario-Registrales: Sistema español*, Estudios Monográficos, Anuario de Derecho Civil, 1995, pág. 647.

<sup>928</sup> Art. 222 Ley Hipotecaria.

<sup>929</sup> Cfr. BROSETA PONT, M., op. cit., págs. 153 y 154.

<sup>930</sup> Cfr. URÍA, R., *Derecho Mercantil*, 2002, op. cit. págs. 84 y 85. La reforma a la que se refiere el autor es la producida por el Real Decreto 1597/1989, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Mercantil, que derogó el Decreto de 14 de diciembre de 1956, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Mercantil.

*inscripción. 2. Cuando se trate de operaciones realizadas dentro de los quince días siguientes a la publicación, los actos inscritos y publicados no serán oponibles a terceros que prueben que no pudieron conocerlos. 3. En caso de discordancia entre el contenido de la publicación y el contenido de la inscripción, los terceros de buena fe podrán invocar la publicación si les fuere favorable. Quienes hayan ocasionado la discordancia estarán obligados a resarcir al perjudicado. 4. La buena fe del tercero se presume en tanto no se pruebe que conocía el acto sujeto a inscripción y no inscrito, el acto inscrito y no publicado o la discordancia entre la publicación y la inscripción». Por su parte, bajo el principio de *publicidad formal* la norma establece que «el Registro Mercantil es público y corresponde al Registrador Mercantil el tratamiento profesional del contenido de los asientos registrales, de modo que se haga efectiva su publicidad directa y se garantice, al mismo tiempo, la imposibilidad de su manipulación o televaciado» y que «la publicidad se realizará mediante certificación o por medio de nota informativa de todos o alguno de los datos contenidos en el asiento respectivo, en la forma que determine el Registrador» (art. 12). La certificación «será el único medio de acreditar fehacientemente el contenido de los asientos del Registro» (art. 77.2). También se permite a los interesados «la consulta de los datos relativos al contenido esencial de los asientos por medio de terminales de ordenador instalados a tal efecto en la oficina del Registro» (art. 79).*

En el ámbito de los llamados registros administrativos, si por estos entendemos los adscritos a la organización ministerial y gestionados por funcionarios públicos distintos de los registradores, también encontramos consecuencias similares. El establecido para la otra gran entidad no lucrativa, la fundación, presenta efectos que van más allá de los formales o informativos, y eso que su ley reguladora, a diferencia de la LODA, no dice que la inscripción registral sea una garantía, ni para la propia fundación ni para los terceros que con ella se relacionan. El art. 37 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, establece en su apartado primero que «los Registros de fundaciones son públicos, presumiéndose el conocimiento del contenido de sus asientos», y su apartado 3 que «los actos sujetos a inscripción no inscritos no perjudicarán a tercero de buena fe», lo que permite a la fundación inscrita oponer lo inscrito y al tercero de buena fe invocar lo inscrito, respectivamente, que son manifestaciones de la publicidad material, y en su virtud el art. 7 del Reglamento del Registro de fundaciones de competencia estatal (Real Decreto 1611/2007, de 7 de diciembre), registro dependiente del Ministerio de Justicia, acoge los principios registrales de legitimación y fe pública. Las sociedades cooperativas sin ánimo de lucro también están obligadas a inscribirse en el Registro de Sociedades Cooperativas del Ministerio de Trabajo, un registro que califica e inscribe, y goza de la presunción de exactitud y validez de sus asientos (arts. 109 y 111 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas). Conforme al art. 5 del Reglamento del Registro de Sociedades Cooperativas (Real Decreto 136/2002, de 1 de febrero), «el contenido de las inscripciones y anotaciones del Registro de Sociedades Cooperativas producirá efectos plenos», así como que «los derechos adquiridos en virtud de las inscripciones registrales se presumen que lo son conformes a Derecho», lo que hace del registro algo más que un instrumento de publicidad formal o certificadora.

En el terreno del registro de las asociaciones, ya lo hemos señalado, la LODA se ocupa de la publicidad formal pero esconde los efectos materiales de la publicidad, y así lo decimos porque entendemos que el art. 10.2, al proclamar que la inscripción hace pública la



constitución y los estatutos de las asociaciones y «*es garantía tanto para los terceros que con ellas se relacionan, como para sus propios miembros*», de alguna forma ampara por vía indirecta las nociones de *oponibilidad* e *invocabilidad*, de manera que las asociaciones registradas pueden hacer valer lo inscrito y los terceros de buena fe que con ellas se relacionan confiar en lo inscrito<sup>931</sup>. De hecho, este art. 10.2 LODA viene a prestar cobertura legal a los artículos 4 y 5 RRNA, que trasladan o más bien adaptan al ámbito registral asociativo principios básicos inmobiliarios y mercantiles. Según el art. 5 el contenido del registro de asociaciones «*se presume exacto y válido*», añadiéndose que «*los asientos producirán sus efectos mientras no se anote la resolución judicial o administrativa que declare su inexactitud o nulidad*». Y si se establece esa presunción es porque previamente, en el art. 4, se han explicitado los oportunos principios de actuación, entre ellos, el de legalidad, legitimación e integridad. Conforme a tales principios el RNA «*calificará la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos en cuya virtud se solicite la inscripción y la validez de su contenido*» (principio de legalidad) y «*verificará la capacidad y legitimación de las personas que otorguen o suscriban los documentos en cuya virtud se solicite la inscripción*» (principio de legitimación), así como que al mismo le corresponde en exclusiva «*el tratamiento del contenido de los asientos y velar por que se apliquen las medidas adecuadas para impedir su manipulación*» (principio de integridad). Más en concreto, se puede afirmar que los enérgicos efectos que surgen de la inscripción encuentran su fundamento en el citado principio de legalidad, lo que sencillamente significa que no pueden tener acceso al RNA hechos o actos que no respeten las prescripciones de la Ley, a cuyo objeto el registrador de asociaciones ejerce la previa función de calificación<sup>932</sup>.

El registro de asociaciones, al igual que el registro de la propiedad o mercantil, no es infalible, pero los requisitos y controles impuestos a la inscripción permiten considerarlo, también como aquéllos, potencialmente exacto y fiel a la realidad. Por ello, el registro de asociaciones no debería estar considerado como un registro meramente informativo sino como un registro dotado de efectos sustantivos, derivados de la calificación y demás prevenciones explicadas *in extenso* al momento de recorrer el procedimiento administrativo registral, muy similar al que se sigue en los registros jurídicos en sus fases de solicitud de inscripción (principio de rogación), presentación del título (principio de legitimación) y calificación jurídica (principio de legalidad), del que deriva una eventual subsanación de defectos, y en cualquier caso conduce a una resolución favorable o denegatoria de la solicitud.

Mejor entendido el sentido civil de las asociaciones y su presencia en el tráfico jurídico, la Ley 4/2008, de 24 de abril, del Libro Tercero del Código Civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas, sí reconoce expresamente en el registro de asociaciones la vertiente de la publicidad material. Su art. 315-7, así titulado, no deja lugar a dudas, y alineado con la legislación hipotecaria y mercantil establece: «*1. No puede invocarse el desconocimiento del*

---

<sup>931</sup> Se ha dicho con acierto que «la publicidad encomendada al registro dota de certidumbre a las relaciones jurídicas que se entablen con una asociación. Certidumbre ésta, que en ocasiones es presupuesto de eficacia *erga omnes*, como en el supuesto de modificaciones estatutarias [la Ley olvida mencionar que el tercero sea de buena fe]; y en todo caso determina el régimen de responsabilidad a quedar sujetas las relaciones de la asociación desde la perspectiva patrimonial», cfr. LÓPEZ MARTÍNEZ DE SEPTIÉN, O., *El derecho de asociación y la aplicación práctica notarial de su régimen jurídico: una encrucijada entre el derecho público y el derecho privado*, op. cit., pág. 146.

<sup>932</sup> Es la primera y única vez que en esta obra utilizamos la expresión «registrador de asociaciones» en lugar de «encargado del Registro», a pesar de que esa primera expresión es la habitualmente empleada por Juzgados y Tribunales cuando se dirigen al RNA.

*contenido de los actos debidamente inscritos en los registros de personas jurídicas, a partir de la fecha de la inscripción, salvo que la ley establezca otra cosa. 2. Los actos inscribibles solo pueden oponerse a terceras personas de buena fe desde la fecha de la inscripción. La buena fe de las terceras personas se presume. 3. La declaración de nulidad o inexactitud de los asientos registrales no perjudica los derechos de terceras personas adquiridos de acuerdo con la ley. 4. La falta de inscripción no puede ser invocada por personas que estuvieran obligadas a solicitarla». De la misma forma, en desarrollo de la Ley 4/2003, de 28 de febrero, de Asociaciones de Canarias, el art. 67.3 del Decreto 12/2007, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Asociaciones de Canarias, recoge lo siguiente: «Los actos sujetos a inscripción no inscritos no perjudicarán a terceros de buena fe. La buena fe del tercero se presume en tanto no se pruebe que conocía el acto sujeto a inscripción no inscrito».*

Si se acoge la propuesta de este trabajo, el corolario lógico del registro jurídico y constitutivo que sería el nuevo registro de asociaciones no puede ser otro que revestir la publicidad inherente al mismo de la doble vertiente material y formal, con inequívoca plasmación de la primera en la LODA.

Sea como fuere, lo cierto es que la función registral *strictu sensu* se contrae a la calificación, la inscripción y la publicidad formal, y que estos tres aspectos se presentan en el registro de asociaciones. Analizados los dos primeros, se señala ahora que la LODA comprende tanto la materia susceptible de ser pública como los medios para darla a conocer. No se habla de *publicidad formal* pero se acoge en el art. 29.2<sup>933</sup>, que se completa con el art. 13 RRNA.

Lo primero que hay que determinar es *qué* se puede publicar. El art. 4.e) RRNA establece que en virtud del principio de publicidad el RNA hace públicos la constitución, los estatutos, los órganos de representación de las asociaciones y demás actos inscribibles. El art. 28.1 LODA distingue entre el contenido de los asientos (apartado 1) y los documentos que han de quedar depositados en el Registro (apartado 2), y en coherencia con esto el art. 29 LODA se refiere, a efectos de publicidad, al «contenido de los asientos» y a los «documentos depositados». Quiere decir todo esto que los datos que consten en los asientos son públicos como también los documentos a cuyo amparo se practican. Pero, en sentido contrario, no queda cubierto por la publicidad registral el conocimiento de los expedientes administrativos que se tramitan a raíz de la solicitud de inscripción, ni ninguna otra documentación que, a partir de la inscripción de la constitución, no forme parte del expediente registral<sup>934</sup>. Según lo anterior son públicos los datos que figuren en los asientos de inscripción, notas marginales y anotaciones provisionales, así como todos los documentos a que se refiere el art. 28.2 LODA, a los que habría que añadir, para las asociaciones de utilidad pública, las cuentas anuales.

---

<sup>933</sup> Art. 29.2 LODA: “La publicidad se hará efectiva mediante certificación del contenido de los asientos, por nota simple informativa o por copia de los asientos o de los documentos depositados en los Registros o por medios informáticos o telemáticos que se ajustará a los requisitos establecidos en la normativa vigente en materia de protección de datos de carácter personal”.

<sup>934</sup> En cuanto a la delimitación de la materia publicable, consideramos un acierto la redacción del art. 38.2 de la Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi: “El Registro General de Asociaciones del País Vasco es gratuito y es público respecto del contenido de los asientos, de los estatutos de las asociaciones, así como de los documentos depositados que *guarden relación directa e inmediata* con el contenido de las hojas registrales” (las cursivas son nuestras). Esta expresión (“*guarden relación directa e inmediata*”) se repite hasta en cuatro ocasiones en los artículos 5 y 6 del Reglamento del Registro aprobado por Decreto 145/2008, de 29 de julio, que regulan la publicidad registral.

Lo segundo que debe definirse es *cómo* se puede publicar. El art. 13 RRNA extiende el art. 29.2 LODA y establece que el RNA hará efectiva la publicidad mediante certificado, nota simple informativa y copia de los asientos y documentos<sup>935</sup>, así como a través de listados y exhibición de los asientos y documentos. El certificado es «*el único medio de acreditar fehacientemente el contenido de los asientos y de los documentos depositados*», sin posibilidad de expedirlos «*sobre datos correspondientes a entidades inscritas en otros registros de asociaciones*» (art. 13.3)<sup>936</sup>. Aunque no se diga expresamente, nada impide que se puedan emitir certificados negativos, es decir, de inexistencia de asientos de clase alguna. La nota simple informativa o copia de los asientos «*constituirán un mero traslado de los datos registrales*» (art. 13.4). El RNA también puede ejercer la publicidad a través de listados, y en estos casos, por un lado, «*el interesado deberá concretar los criterios de búsqueda, no admitiéndose las solicitudes genéricas o que pretendan un volcado de todos los datos del Registro*», y por otro, al emitirse el listado «*se hará constar la denominación de las asociaciones, su número nacional de inscripción y domicilio social*» (art. 13.5). De igual forma, se permite la exhibición de los asientos y de los documentos en la sede del RNA, «*previa solicitud del interesado con antelación suficiente a la comparecencia, y se realizará siempre en presencia del personal competente*» (art. 13.6). Por último, respecto de las cuentas anuales y memorias de las asociaciones de utilidad pública, la publicidad se verifica por certificación o copia de los documentos, al modo que se realiza en el Registro Mercantil<sup>937</sup>.

Aunque a diferencia de otros registros no es necesario acreditar un interés en conocer los datos del RNA, los certificados, las notas, las copias, los listados y el examen de documentación, que se verifican a solicitud de los ciudadanos, sí están sujetos al previo pago de la tasa correspondiente.

De manera novedosa, el RRNA recogió que «*el Ministerio del Interior dará respuesta a las peticiones de información más frecuentes realizadas por los diferentes órganos y entidades públicas a través de la Plataforma de Intermediación de Datos de las Administraciones Públicas*» (art. 33.1). Esta disposición, que no está resuelta en la práctica, está orientada a la emisión de certificados por parte del RNA para que surtan efectos en los procedimientos de esos otros órganos de la Administración General del Estado o de otras Administraciones Públicas en los que estén incurso las asociaciones, de la misma forma que el propio RNA ya obtiene por vía electrónica, para los procedimientos de declaración de utilidad pública, los certificados de estar al corriente con Hacienda y la Seguridad Social por las asociaciones solicitantes de tal reconocimiento.

---

<sup>935</sup> Estas son “las formas tradicionales, propias y características de todo Registro jurídico-administrativo”, cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Derecho de Asociación*, op. cit., pág. 348.

<sup>936</sup> En 2019 el RNA emitió 5.659 certificados, lo que representa un significativo aumento respecto de los 1.970 certificados emitidos en 2015 (datos obtenidos del RNA). El RNA emite dos clases de certificados. Un *certificado tipo* con los datos de denominación, fecha de constitución, fecha de inscripción, domicilio social, actividad e identificación de los representantes de la asociación. Y un *certificado extenso* que comprende datos no vigentes como, por ejemplo, la anterior denominación o los anteriores cargos. Los certificados emitidos por el RNA mantienen su vigencia en tanto no se alteren los datos registrales. Los emitidos por otros registros pueden tener una vigencia limitada, como es el caso del Registro de asociaciones de Canarias, que presentan un plazo de eficacia de seis meses contado desde la fecha de expedición (art. 68.1 del Decreto 12/2007, de 5 de febrero).

<sup>937</sup> Art. 369 RRM: “La publicidad de las cuentas anuales y documentos complementarios depositados en el Registro Mercantil se hará efectiva por medio de certificación expedida por el Registrador o por medio de copia de los documentos depositados, a solicitud de cualquier persona”.

Por lo demás, dentro del concepto amplio de «colaboración» el RNA, por un lado, «facilitará la información que le sea solicitada por otros registros u organismos de las Administraciones públicas, siempre que resulte necesaria para el ejercicio de sus competencias y se refiera a datos de contenido registral de asociaciones concretas», y por otro, «facilitará la información registral que le sea requerida por los Juzgados y Tribunales» (art. 33). Entre los primeros solicitantes cabría destacar a la policía judicial, y a todos aquellos órganos que ejercen funciones inspectoras o sancionadoras, en particular, para la tramitación de procedimientos de apremio fiscal, de recaudación de cuotas de la Seguridad Social o derivación de responsabilidades, o de reintegro de subvenciones. También al Tribunal de Cuentas en los procedimientos de reintegro por alcance.

## 2. LOS LÍMITES A LA PUBLICIDAD: DATOS DE CARÁCTER PERSONAL

De los artículos 22 CE y 29.1 LODA se desprende con claridad que los registros de asociaciones son públicos, que la información que recaba de las asociaciones es pública, y que, por tanto, el inevitable tratamiento de los datos personales que resultan de tal información es lícito al amparo del art. 6.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, según el cual procede el tratamiento cuando «es necesario para el cumplimiento de una obligación legal».

Dentro de los límites materiales ya vistos (contenido de los asientos y documentos depositados), la publicidad del RNA se contempla en sus más amplios términos, con la única excepción de salvaguardar determinados datos de carácter personal<sup>938</sup>. Sin embargo, el art. 29.2 LODA establece en genérico el respeto a la «normativa vigente en materia de protección de datos de carácter personal», y poco más se puede extraer del art. 13.2 RRNA en cuanto a qué datos están protegidos.

A efectos de recogida de datos, en los modelos de solicitud que el RNA pone a disposición de la ciudadanía para los distintos trámites de inscripción se incluye un apartado final en que el interesado «autoriza a la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior para el tratamiento de los datos personales incluidos en la solicitud y obrantes en el expediente», de manera que la firma misma de tal solicitud llena el requisito legal del consentimiento expreso (art. 4.11 Reglamento (UE) 2016/679). Ahora bien, de lo que aquí se deduce es el consentimiento expreso del promotor solicitante de la inscripción sobre sus propios datos personales pero también sobre los datos personales del resto de promotores, ya sean dos, como mínimo, o sean veinte o doscientos, dando lugar respecto de estos últimos a un supuesto de consentimiento tácito, cuya supresión fue una de las principales novedades del Reglamento comunitario. Podría entenderse, sin embargo, que no estamos tanto ante un consentimiento tácito sino ante un consentimiento expreso indirecto, en el sentido de que el resto de promotores de la asociación han consentido previa y expresamente ante el promotor-solicitante el tratamiento de sus respectivos datos personales por el RNA, y que tal

---

<sup>938</sup> Por este motivo se ha dicho que los registros de asociaciones “no son fuentes de libre acceso público”, cfr. DURÁN RIVACOBIA, R., y REINA TARTIERE, G., op. cit. pág. 140.

consentimiento queda subsumido en la autorización expresa que figura en la solicitud de inscripción. Sea cual sea la práctica *de facto* del Registro o la interpretación adoptada, lo que no debería excusarse del consentimiento expreso es el que deben prestar los menores. Como sabemos, los menores de catorce años pueden constituir asociaciones pero con el consentimiento de las personas que deban suplir su capacidad (art. 3.b) LODA), por lo que es necesaria la asistencia del representante legal en el pacto constitutivo, cualquiera que se la naturaleza que se le quiera dar a ese pacto y que ya hemos estudiado. Es decir, entraría en juego lo dispuesto en el art. 7 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, que permite a los menores de catorce años prestar directamente su consentimiento excepto «*en los supuestos en que la ley exija la asistencia de los titulares de la patria potestad o tutela para la celebración del acto o negocio jurídico en cuyo contexto se recaba el consentimiento para el tratamiento*». Por ello, en estos casos, junto con la solicitud de inmatriculación de la asociación, deberá aportarse al RNA el documento que acredite la autorización de los representantes legales tanto para constituir la asociación por parte del menor de edad como para el tratamiento de sus datos personales.

Procede ahora acotar qué personas físicas pueden figurar en el RNA y qué datos personales le constan.

Tales personas únicamente son los socios promotores y los socios miembros del órgano de representación, así como las personas representantes de las personas jurídicas promotoras o miembros del órgano de representación, sin perjuicio que de los documentos privados, administrativos o judiciales incorporados al expediente registral resulten datos de terceras personas<sup>939</sup>.

Respecto de los socios personas físicas, promotores de la asociación o miembros del órgano de representación, y de las personas físicas representantes de las personas jurídicas, el RNA dispone, además del nombre, del domicilio, nacionalidad y NIF (art. 6 LODA), pero también del documento identificativo se puede extraer la edad y lugar de nacimiento, así como la firma y la imagen facial

A partir de aquí, hay que distinguir entre promotores y representantes a los efectos del ejercicio de la publicidad registral.

Pero antes conviene señalar que el encargado del RNA es a la vez el «encargado» del efectivo tratamiento y cesión de los datos personales, por lo que, como en otros tantos aspectos, queda a su criterio decidir, bajo su responsabilidad, sobre la publicidad que pudiera afectar a tales datos<sup>940</sup>. Al margen del general deber de confidencialidad, PELAYO OLMEDO ha

---

<sup>939</sup> Estas otras personas pueden ser otros socios distintos de los socios promotores o miembros del órgano de representación (junta directiva). Sin embargo, lo que el RNA no puede pedir ni es dato inscribible ni documento depositable es la relación completa de socios/as de una asociación.

<sup>940</sup> En el ámbito societario, tampoco el RRM va mucho más allá de decir que los registradores mercantiles calificarán, bajo su responsabilidad, el cumplimiento de las normas vigentes en las solicitudes de publicidad que afecten a los datos personales reseñados en los asientos (art. 12.3). En el terreno asociativo encontramos que, a veces, la extensión de la publicidad de los datos personales se permite expresamente que sea decidida por el encargado del registro. Para el caso del Registro de asociaciones del País Vasco se dispone que: "... la publicidad del Registro no alcanza a los datos referidos al estado civil, domicilio, documento nacional de identidad u otros datos de carácter

detectado un primer filtro consistente en la exclusión de las consultas genéricas o volcado de todos los datos del Registro<sup>941</sup>, y así, en efecto, se prevé también en el art. 13.5 RRNA. Pero otros límites, que comentamos a continuación, no le son tan claros al encargado del RNA.

Como apuntábamos, es distinto el régimen de difusión de los datos de las personas promotores de una asociación y de las personas representantes.

Sobre los «promotores» personas físicas o personas físicas representantes de personas jurídicas promotoras, el RNA no puede publicitar el NIF, domicilio particular y nacionalidad. En cuanto al nombre de los promotores que figuran en el acta fundacional, entendemos que su acceso, en general, debería venir precedido de la acreditación del interés del solicitante, mientras que debería rechazarse el acceso en el supuesto de datos especialmente sensibles<sup>942</sup>. Nos referimos con esto último a que muchas asociaciones, por ejemplo, son de naturaleza ideológica o religiosa, de lucha contra enfermedades (sida, cáncer, anorexia) o de defensa de determinados colectivos (LGTBI, minorías), por lo que publicitar el nombre de las personas promotoras de estas asociaciones de alguna manera revelaría información sobre sus opiniones políticas o creencias religiosas, sobre su salud física o mental, sobre su orientación sexual o sobre su origen racial o étnico. Esta prevención encuentra su fundamento en el tradicional principio de proporcionalidad en el tratamiento de los datos personales<sup>943</sup>, hoy llamado «minimización de datos» y formulado como que tales datos serán «*adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados*»<sup>944</sup>, que inevitablemente se proyecta sobre la publicidad registral. En este punto es ilustrativo el criterio de actuación marcado en su momento por la Agencia Española de Protección de Datos al RNA: «... *la publicidad registral en este caso sirve a la garantía de la seguridad en el tráfico jurídico, de forma que quienes se relacionan con la asociación puedan tener conocimiento de la información relevante referida a la misma. Esta resulta ser en definitiva la finalidad que justifica la cesión de los datos que deriva de esa publicidad registral. Por ello, la publicidad debería referirse a los datos de carácter personal que resulten necesarios para garantizar la mencionada seguridad en el tráfico jurídico, siendo éstos los datos que resulten adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con dicha finalidad. Sentado todo ello, la interpretación que habrá de darse al artículo 13.2 del Proyecto sometido a informe deberá aparecer directamente vinculada a la finalidad que acaba de indicarse, de forma que la publicidad no debería comprender los datos personales que pudieran constar en los documentos depositados en el Registro y que no resulten relevantes para garantizar el tráfico jurídico y las relaciones del solicitante de la publicidad registral y la asociación a la que la solicitud se refiere*»<sup>945</sup>. Esta regla

---

personal que consten en la documentación depositada, salvo que el responsable o la responsable del Registro, en ejercicio de su función calificador, y atendiendo a la finalidad de la petición de información, considere preciso aportarlos” (art. 5.2 del Reglamento del Registro General de Asociaciones del País Vasco, aprobado por Decreto 145/2008, de 29 de julio).

<sup>941</sup> Este autor ha estudiado en profundidad la protección de las convicciones ideológicas y religiosas en relación con la publicidad de datos personales del Registro de Entidades Religiosas, vid. PELAYO OLMEDO, J.D., *Retos y desafíos en la protección de datos personales que revelan las convicciones religiosas*, Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, vol. XXXV (2019).

<sup>942</sup> Son las “categorías especiales de datos personales” a que alude el art. 9 del Reglamento (UE) 2016/679.

<sup>943</sup> Art. 4.1 de la ya derogada Ley Orgánica 5/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.

<sup>944</sup> Art. 5.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679.

<sup>945</sup> Informe de la Agencia Española de Protección de Datos de 13 de mayo de 2015, emitido sobre el Proyecto del RRNA, apartado III. Informe facilitado por la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior.

se intensifica cuando de menores de edad promotores se trata, y es que la privacidad es una precondition del libre desarrollo y libre construcción de la personalidad del menor<sup>946</sup>.

Por el contrario, es esencialmente pública la identidad de los «representantes», es decir, de las personas físicas miembros del órgano de representación o junta directiva<sup>947</sup>, pero sin que ello suponga que también, además del nombre, haya de facilitarse a través de la publicidad registral su NIF, domicilio particular y nacionalidad. Una cosa es publicitar el domicilio social de la asociación y, en su caso, el NIF de la entidad, y otra muy distinta dar a conocer esos otros datos personales que pertenecen a la privacidad de los afectados.

Cuando de documentos privados distintos de actas y certificados asociativos, o de documentos administrativos o judiciales, todos ellos incorporados al expediente registral, resulten otro tipo de datos personales<sup>948</sup>, el RNA los excluirá de la publicidad a la ciudadanía, ya afecten a socios o a no socios.

A nuestro juicio, no obstante, y en todos los supuestos planteados, puede concurrir la salvedad consistente en que el acceso a los datos se pretenda por las propias personas que figuran en el RNA o por terceras personas con su autorización<sup>949</sup>, en cuyo caso se permitiría conocer tales datos.

A la vista de cuanto ha quedado expuesto es claro que concurren indefiniciones y lagunas en tan importante materia derivada del art. 18.4 CE, por lo que quizá fuera conveniente que la LODA renunciara a la vaga técnica de la remisión formal a otra legislación sectorial e incluyera para el RNA normas específicas sobre recogida, tratamiento y cesión de los abundantes datos personales de los que dispone<sup>950</sup>, sin perjuicio de la aplicación del Reglamento (UE) 2016/679 y de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, en todo aquello que proceda.

### 3. EL FICHERO DE DENOMINACIONES DE ASOCIACIONES

La importancia y vicisitudes del nombre asociativo llevó a la LODA a prever un instrumento público que, conteniendo la denominación de las asociaciones ya inscritas, facilitara a los promotores la elección de un nombre original. El art. 25.3 LODA es claro al disponer que el RNA «llevará un fichero de denominaciones, para evitar la duplicidad o

<sup>946</sup> Vid. PIÑAR REAL, A., *La protección datos de los menores de edad*, El Cronista, núm. 88-89, 2020, pág. 70.

<sup>947</sup> De acuerdo con el art. 11.4 LODA los menores de edad socios de una asociación no pueden formar parte del órgano de gestión y representación.

<sup>948</sup> La Ley 4/2006, de 23 de junio, de Asociaciones de Andalucía, añade como dato personal protegible el “estado civil”. Su art. 26.3 establece: “La publicidad del Registro no alcanza a los datos referentes al domicilio de las personas, estado civil y otros datos de carácter personal, con excepción del nombre y apellidos de los miembros del órgano de representación, que consten en la documentación de cada asociación, de acuerdo con la normativa sobre protección de datos de carácter personal”.

<sup>949</sup> Así lo prevé, para el registro de asociaciones de Cataluña, el art. 315-8.5 Ley 4/2008, de 24 de abril, del Libro Tercero del Código Civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas: “5. Solo las personas a que se refieren los datos personales inscritos y sus representantes legales pueden acceder a la publicidad de los asientos que contengan datos de esta naturaleza o autorizar su acceso a terceras personas”.

<sup>950</sup> En el RNA constan más de 60.000 entidades asociativas. Respecto de cada una de ellas el Registro dispone de datos de los promotores y, sobre todo, de los miembros de las juntas directivas, que son órganos de constante renovación. Por tanto, hablamos de millones de datos personales.

*semejanza de éstas, que pueda inducir a error o confusión con la identificación de entidades u organismos preexistentes, incluidos los religiosos inscritos en su correspondiente registro».*

La llevanza de este fichero por el RNA, que no es otra cosa que una base de datos, supone un extraordinario esfuerzo de coordinación de los demás registros de asociaciones y de permanente actualización. Téngase en cuenta que, por ejemplo, el Registro Mercantil se estructura en registros territoriales (provinciales) y en el registro central, con la sección de denominaciones, dando lugar a órganos separados con funciones diferenciadas, mientras que el RNA ostenta a la vez la doble condición de registro territorial, siendo el más importante registro territorial de asociaciones, y de registro central, al ser el único que reúne y centraliza datos de todas las asociaciones de España.

El RRNA se ocupó de regular el contenido y funcionamiento del Fichero en su art. 9, que establece, entre otros extremos, lo siguiente: *«1. El Registro llevará un Fichero de denominaciones de asociaciones, que se pondrá a disposición de los ciudadanos para ofrecer publicidad informativa sobre los nombres de entidades asociativas previamente inscritas. 2. El contenido del Fichero estará integrado por los nombres de las asociaciones inscritas en el Registro Nacional de Asociaciones y por los de las asociaciones inscritas en los registros autonómicos y especiales, siempre que dicha inscripción haya sido comunicada por el respectivo órgano competente. A estos efectos, y con el objeto de mantener actualizado el Fichero de denominaciones, el Registro recibirá la información que los registros autonómicos y especiales le proporcionen sobre inscripción, modificación de la denominación, disolución y baja de las entidades asociativas de su competencia».*

El acceso al Fichero de denominaciones es libre y se puede realizar a través de la sede electrónica central del Ministerio del Interior. Mediante la introducción de palabras clave se puede obtener el nombre de la asociación y el registro donde se encuentra inscrita. Si lo está en el RNA, se ofrece además información relativa al número nacional de inscripción, fecha de inscripción, domicilio y actividad social.

En la práctica, se trata de un mecanismo de publicidad muy apreciado por los ciudadanos, ya que no solamente resulta útil a la hora de descartar nombres iguales o confusos al constituirse una asociación sino que permite obtener listados completos de asociaciones por materias y de los registros de pertenencia. A pesar de ello, el Fichero presenta algunas deficiencias que serán analizadas más adelante.

#### **IV. FUNCIONES DE CONTABILIDAD SOBRE LAS ASOCIACIONES DE UTILIDAD PÚBLICA. EL REGISTRO COMO PROTECTORADO.**

Junto con las funciones registrales típicas de verificación/calificación, inscripción y certificación o, en sentido más amplio, de procedimiento, registro y publicidad, se presentan otras de distinto alcance en los registros de personas jurídicas, como el «depósito de cuentas».

Para las sociedades y demás sujetos obligados las cuentas anuales se presentarán en el Registro Mercantil dentro del mes siguiente a su aprobación, acompañando la correspondiente documentación complementaria, entre la que figura el informe de gestión, el informe de



auditoría y certificación del acuerdo del órgano social competente con firmas legitimadas notarialmente que contenga el acuerdo de aprobación de las cuentas y de la aplicación del resultado. Una vez realizado el asiento de presentación *«el Registrador calificará exclusivamente, bajo su responsabilidad, si los documentos presentados son los exigidos por la Ley, si están debidamente aprobados por la Junta general o por los socios, así como si constan las preceptivas firmas de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 2º del apartado 1 del artículo 366»* (art. 368.1 RRM). Verificado lo anterior el Registrador tendrá por efectuado el depósito de las cuentas, practicando el correspondiente asiento en la hoja registral. La Dirección General de los Registros y del Notariado ha interpretado que el Registro Mercantil debe limitarse a la comprobación de esos tres aspectos, es decir, que se presentan los documentos obligatorios, que están debidamente aprobados y que constan las firmas preceptivas, y es que *«el registrador no controla la exactitud de las cuentas anuales de la sociedad ni supervisa la actuación de los auditores»*<sup>951</sup>, ni la calificación del depósito de cuentas *«puede alcanzar al contenido intrínseco de las cuentas, ni al análisis de la correcta contabilización, registro o imputación de todas y cada una de las partidas, ya sean del balance o de la cuenta de pérdidas y ganancias, por ser función que no le atribuye la Ley»*<sup>952</sup>.

En cuanto a las asociaciones, en cambio, la Ley sí atribuye al encargado del Registro el control de la exactitud de sus cuentas anuales, no de todas las asociaciones sino sólo respecto de las asociaciones declaradas de utilidad pública de ámbito estatal, que están obligadas a rendir cuentas ante el RNA. Como éste, según lo dicho, no se limita a una mera recepción y depósito sino que realiza un detallado estudio de los estados contables, preferimos hablar de «función de contabilidad».

El régimen básico de las asociaciones de utilidad pública se contiene en el Capítulo VI LODA (artículos 31 a 36) y en el Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública. Conforme a esta normativa las asociaciones que lleven inscritas, al menos, dos años, podrán solicitar la obtención de este reconocimiento, adjuntando a la solicitud abundante documentación entre la que se encuentra las memorias de actividades y las cuentas de los dos años inmediatamente anteriores. Si la asociación alcanza la condición de «asociación de utilidad pública», queda obligada a la rendición anual de cuentas en el plazo de los seis meses siguientes a la finalización del ejercicio económico correspondiente.

Pero veamos con más detenimiento este proceso, de cierta complejidad, que exige una notable cualificación técnica de los funcionarios del RNA encargados de la revisión contable.

## 1. EXAMEN DE LAS CUENTAS DE LAS ASOCIACIONES DE UTILIDAD PÚBLICA

La declaración de utilidad pública de las asociaciones es una medida de fomento que está sujeta al cumplimiento de importantes requisitos, comenzando por la presentación de las

---

<sup>951</sup> Resolución de 10 de octubre de 2018, de la Dirección General de los Registros y del Notariado (FJ 5) (BOE núm. 288, de 29 de noviembre de 2018).

<sup>952</sup> Resolución de 14 de noviembre de 2018, de la Dirección General de los Registros y del Notariado (FJ 1) (BOE núm. 293, de 5 de diciembre de 2018).

memorias de actividades y la cuentas anuales que acrediten que la entidad realiza actividades de interés general y que dispone de una organización idónea para su efectiva realización (art. 32.1 LODA).

En concreto, la solicitud que se presente a tales efectos deberá ir acompañada de los siguientes documentos:

a) *Memorias*, en las que se reflejen las actividades que la entidad haya desarrollado ininterrumpidamente durante los dos ejercicios económicos anuales precedentes a aquel en que se presenta la solicitud. Ambas memorias, una por cada ejercicio económico, deberán estar firmadas por los miembros de la junta directiva.

El contenido de cada memoria de actividad deberá recoger con detalle los siguientes extremos<sup>953</sup>: número de socios, personas físicas o jurídicas, que integran la entidad; las actividades desarrolladas y los servicios prestados durante el tiempo a que se refiere la memoria, que no podrán estar restringidos exclusivamente a beneficiar a los asociados, sino abiertos a cualquier otro posible beneficiario que reúna las condiciones y caracteres exigidos por la índole de los fines sociales; los resultados obtenidos con la realización de tales actividades y servicios; el grado o nivel de cumplimiento efectivo de los fines estatutarios; número de beneficiarios o usuarios de las actividades o servicios que presta la entidad, la clase y grado de atención que reciben y los requisitos y circunstancias que deben reunir para ostentar tal condición; los medios personales de que disponga la entidad, con expresión de la plantilla de personal; los medios materiales y recursos con los que cuenta la entidad, con especial referencia a las subvenciones públicas y su aplicación; retribuciones percibidas en los dos últimos años por los miembros de la junta directiva, ya sean por razón de su cargo o por la prestación de otros servicios, especificando la naturaleza laboral o mercantil de tales retribuciones, y los fondos con cargo a los cuales se han abonado; la organización de los distintos servicios, centros o funciones en que se diversifica la actividad asociativa.

b) *Cuentas anuales*<sup>954</sup> de los dos últimos ejercicios cerrados, comprensivas del balance de situación, la cuenta de resultados y la memoria económica, que muestren la imagen fiel del

---

<sup>953</sup> Este documento deberá presentarse según lo dispuesto en la Orden INT/1089/2014, de 11 de junio, por la que se aprueba el modelo de memoria de actividades a utilizar en los procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública. Se deberá cumplimentar una ficha por cada actividad realizada, y cada ficha comprenderá la totalidad de los contenidos del apartado 4 de la Memoria, que lleva por título “Actividades desarrolladas, resultados y beneficiarios”.

<sup>954</sup> Las cuentas anuales, en general, son el balance de situación, la cuenta de resultados, la memoria, el estado de cambios en el patrimonio neto y el estado de flujo de efectivo. El *balance de situación* representa la situación económica y financiera de la empresa en un momento dado, el día de la formalización del mismo; la *cuenta de resultados* informa del beneficio o pérdida contable que se obtiene por comparación de los ingresos generados en un ejercicio económico con los gastos habidos; el *estado de cambios en el patrimonio neto* recoge, entre otras informaciones, las variaciones producidas en la aportación del empresario o socios y en los beneficios generados por la empresa en el ejercicio analizado; el *estado de flujos de efectivo* representa los movimientos de tesorería (cobros menos pagos) en el periodo objeto de estudio; y la *memoria* facilita en forma literaria y matemática datos complementarios y aclaraciones a las informaciones contenidas en el resto de las cuentas anuales, lo que propicia su descripción e interpretación, vid. RIVERO ROMERO, J., *Supuestos prácticos de contabilidad*, Edisofer, Madrid, 2017, pág. 14. Las cuentas anuales de las asociaciones se ajustarán al régimen específico de las entidades no lucrativas, establecido en razón de las características especiales de este tipo de entidades, cuyo objetivo no es obtener un lucro comercial sino perseguir fines de interés general en beneficio de la comunidad, es decir, no buscan el beneficio propio y su posterior distribución entre los asociados sino el beneficio de la sociedad en general. Por tanto, las cuentas se formularán conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 1491/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos, y en la

patrimonio, de la situación financiera y de los resultados de la entidad. Dichos documentos se presentarán identificados (denominación, entidad a que corresponden y ejercicio a que se refieren) y firmados por los miembros de la junta directiva.

La contabilidad de las entidades no lucrativas y, en especial, el registro y valoración de los elementos de las cuentas anuales, se desarrollarán aplicando obligatoriamente los siguientes principios contables: a) entidad en funcionamiento; b) devengo; c) uniformidad; d) prudencia; e) no compensación; f) importancia relativa.

Son elementos de las cuentas anuales los siguientes:

Elementos del balance:

1. Activos
2. Pasivos
3. Patrimonio neto

Elementos de la cuenta de resultados:

4. Ingresos
5. Gastos

La memoria económica completa, amplía y comenta la información contenida en el balance y en la cuenta de resultados. Sin perjuicio de lo anterior, dos contenidos típicos de la memoria son la descripción detallada de la actividad de la entidad y la incorporación de un estado de flujos de efectivo. Sobre estos contenidos, sin embargo, cabe realizar dos importantes precisiones: a) la descripción de las actividades no es de necesaria inclusión en la memoria económica toda vez que la normativa específica que rige el derecho de asociación impone el uso obligatorio de un modelo propio de memoria de actividades, según ya se ha indicado (Orden INT/1089/2014, de 11 de junio); y b) el estado de flujo de efectivos solo es obligatorio para las entidades que presenten las cuentas en modelo normal, por lo que aquéllas que las puedan presentar en modelo abreviado o simplificado está eximidas de presentar dicho documento.

Al hilo de lo anterior, se señala que, para facilitar la comparabilidad de la información financiera, existen tres modelos de cuentas anuales, de formato definido y aplicación obligatoria: normal, abreviado y simplificado<sup>955</sup>. La principal diferencia entre el modelo normal y los modelos abreviado y simplificado es que éstos presentan una menor desagregación, pero no existen normas especiales distintas de las previstas para el modelo normal.

Podrán formular el balance en modelo abreviado las entidades que durante dos ejercicios consecutivos reúnan, a la fecha de cierre de cada uno de ellos, al menos dos de las siguientes circunstancias: a) que el total de las partidas del activo no supere los cuatro millones

---

Resolución de 26 de marzo de 2013, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, por la que se aprueba el Plan de Contabilidad de las entidades sin fines lucrativos.

<sup>955</sup> Las entidades asociativas, en general, presentan las cuentas en modelo abreviado y simplificado. En este sentido, la referencia al importe neto de la cifra anual de negocios, establecida en la legislación mercantil, se entiende realizada para las entidades asociativas al volumen anual de ingresos por la actividad propia más, si procede, la cifra anual de negocios de su actividad mercantil.

de euros; b) que el importe neto de su cifra anual de negocios no supere los ocho millones de euros; c) que el número medio de trabajadores empleados durante el ejercicio no sea superior a cincuenta. Podrán formular la cuenta de resultados en modelo abreviado las entidades que durante dos ejercicios consecutivos reúnan, a la fecha de cierre de cada uno de ellos, al menos dos de las siguientes circunstancias: a) que el total de las partidas del activo no supere los once millones cuatrocientos mil euros; b) que el importe neto de su cifra anual de negocios no supere los veintidós millones ochocientos mil euros; c) que el número medio de trabajadores empleados durante el ejercicio no sea superior a doscientos cincuenta.

Podrán formular el balance y la cuenta de resultados en modelo simplificado las entidades que durante dos ejercicios consecutivos reúnan, a la fecha de cierre de cada uno de ellos, al menos dos de las siguientes circunstancias: a) que el total de las partidas del activo no supere el millón de euros; b) que el importe neto de su cifra anual de negocios no supere los dos millones de euros; c) que el número medio de trabajadores empleados durante el ejercicio no sea superior a diez.

La memoria económica se ajustará al modelo normal, abreviado o simplificado, según corresponda.

La instrucción del procedimiento, por tanto, deberá comprobar con rigor que las memorias y cuentas están completas y son coherentes, y que pueden fundamentar una propuesta al órgano competente sobre la concesión de la utilidad pública.

De dictarse resolución favorable a la declaración de utilidad pública por el Ministerio del Interior, el RNA practicará de oficio un asiento en la hoja registral de la asociación expresivo de esta circunstancia, y la asociación, según ya hemos expuesto, vendrá obligada, año a año, a rendir cuentas ante el RNA en el plazo de los seis meses siguientes al cierre del ejercicio económico precedente.

En efecto, una vez obtenido este reconocimiento, las entidades asociativas están obligadas por la LODA<sup>956</sup>: a) a facilitar a la Administración competente, en cualquier momento, los informes que le sean requeridos en relación con las actividades realizadas en cumplimiento de sus fines; b) a presentar una memoria de actividades, descriptiva de las realizadas en el ejercicio anterior<sup>957</sup>; y c) a presentar las cuentas anuales del ejercicio anterior, comprensivas del balance de situación, la cuenta de resultados y la memoria económica, que expresen la imagen fiel del patrimonio, de los resultados y de la situación financiera, así como el origen, cuantía, destino y aplicación de los ingresos públicos percibidos.

También están obligadas a aportar un certificado del acuerdo de la asamblea general de socios que contenga la aprobación de las cuentas anuales y el nombramiento, en su caso, de auditores. Es decir, presentarán un informe de auditoría de las cuentas anuales si la entidad

---

<sup>956</sup> Estas obligaciones se establecen para acreditar el mantenimiento en el tiempo de los requisitos que sirvieron de base para la concesión de la utilidad pública.

<sup>957</sup> Este documento deberá presentarse según lo dispuesto en la Orden INT/1089/2014, de 11 de junio, por la que se aprueba el modelo de memoria de actividades a utilizar en los procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública.

estuviera afectada por una o por las dos circunstancias siguientes: a) que esté obligada a formular cuentas anuales en modelo normal; b) que hubiese recibido subvenciones o ayudas con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas o a fondos de la Unión Europea, por un importe total acumulado superior a 600.000 euros<sup>958</sup>.

Las cuentas y la memoria de actividades, o éstas junto con el informe de auditoría, se presentarán dentro de los seis meses siguientes a la finalización del ejercicio económico anterior<sup>959</sup>. Si el ejercicio económico coincide con el año natural y, en consecuencia, se cierra el 31 de diciembre, la fecha límite de presentación es el 30 de junio del año siguiente<sup>960</sup>.

A la vista de todo lo anterior, el RNA verifica respecto de cada una de las asociaciones de utilidad pública que, en primer término, presentan las cuentas y demás documentación, incluida en su caso el informe de auditoría, dentro del plazo establecido y, en segundo lugar, que presentadas se ajustan a la normativa vigente. Tanto la presentación extemporánea como la presentación en plazo pero incompleta o completa pero con irregularidades contables insubsanables son causa de revocación de la utilidad pública (art. 35.2 LODA), pero esta circunstancia, ciertamente gravosa, no tiene más reflejo registral que el de la cancelación del asiento que daba noticia del beneficio ya perdido, sin conllevar en modo alguno el cierre de la hoja registral.

Tanto en los procedimientos de declaración de utilidad pública como en los de rendición anual de cuentas, el RNA desarrolla una labor de asistencia y asesoramiento a las asociaciones sobre las obligaciones formales, plazos y aspectos técnico-jurídicos, en particular, en materia de contabilidad, y esto, junto con todo lo anteriormente expuesto sobre el examen de las cuentas, nos permite establecer una cierta conexión con los protectorados de las entidades no lucrativas, básicamente fundaciones y asociaciones de utilidad pública.

De acuerdo con los artículos 42 y 46 del Real Decreto 1337/2005, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de fundaciones de competencia estatal, es función del Protectorado la de asesorar a las fundaciones inscritas sobre su régimen jurídico, económico-financiero y contable, en particular, sobre la elaboración de las cuentas anuales, obligaciones formales de su presentación y demás aspectos relacionados con la contabilidad, así como la de conocer y examinar el plan de actuación y las cuentas anuales.

---

<sup>958</sup> Esta obligación deriva de lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 1517/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento que desarrolla el texto refundido de la Ley de Auditoría de Cuentas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2011, de 1 de julio. En todos los ordenamientos jurídicos modernos siempre que se impone a un empresario el deber de la llevanza de la contabilidad, se exige la imposición de un correlativo sistema de control que permita comprobar si la misma es llevada con la regularidad formal y la exactitud que pretende la Ley y que aconsejan las normas internacionales, lo que se verifica mediante la “censura de cuentas” (denominación castellana) o la “auditoría de cuentas (denominación importada de la práctica empresarial anglosajona), vid. BROSETA PONT, op. cit. pág. 292. Esta censura o auditoría se realiza por el RNA, si bien que en los casos señalados se ve complementada con el correspondiente informe de auditoría.

<sup>959</sup> El ejercicio económico no podrá exceder de doce meses. Se puede hacer coincidir con el año natural o bien señalarse otras fechas, indicándose expresamente las de inicio y cierre.

<sup>960</sup> El plazo de formulación y aprobación de las cuentas anuales será como máximo de seis meses, contado desde el cierre del ejercicio. No obstante, en caso de que se sometan a auditoría, las cuentas habrán de formularse dentro de los tres meses siguientes al cierre del ejercicio.

En la esfera asociativa tanto Cataluña como el País Vasco han constituido el respectivo protectorado de las asociaciones de utilidad pública. La Ley 21/2014, de 29 de diciembre, del protectorado de las fundaciones y de verificación de la actividad de las asociaciones declaradas de utilidad pública, crea para Cataluña el «*Órgano de supervisión de las asociaciones declaradas de utilidad pública*», atribuyéndole, por un lado, una función de asesoramiento sobre los aspectos legales que inciden en el mantenimiento de la utilidad pública (art. 13) y, por otro, una función de supervisión a ejercer, entre otros instrumentos, por medio de la verificación de las cuentas anuales y de las demás fuentes de información a su alcance (art. 14). Por su parte, la Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi, establece que el «*Protectorado de Asociaciones de Utilidad Pública*» desempeñará, en general, las funciones de asesoramiento y apoyo técnico, y en particular la de examinar y realizar un seguimiento de la documentación que estas asociaciones han de presentar ante el Registro General de Asociaciones (art. 46), entre la que aparece las cuentas anuales del ejercicio anterior en el plazo de seis meses siguientes a su finalización, junto con una memoria descriptiva de las actividades realizadas en dicho ejercicio (art. 44).

No existe a nivel estatal un protectorado de asociaciones de utilidad pública de ámbito nacional pero si observamos parte de las atribuciones del RNA en relación con éstas y las de los protectorados de las entidades no lucrativas, podemos razonablemente concluir que el RNA participa de algún modo de la naturaleza de «protectorado», entendido como órgano tendente a garantizar el cumplimiento de la legalidad y de los fines de interés general de este tipo de asociaciones<sup>961</sup>.

## 2. DEPÓSITO Y PUBLICIDAD

El art. 6.6 del Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública, establece que «*los registros de asociaciones conservarán las cuentas anuales y los documentos complementarios depositados, durante seis años a contar desde la recepción de la rendición de cuentas*»<sup>962</sup>. En realidad, tanto las cuentas originales como las sucesivas quedan en depósito en el RNA para su constancia y publicidad

---

<sup>961</sup> Precisamente en garantía de la legalidad, el RNA puede encontrar contravenciones no sólo a la legislación general, con la posible consecuencia de la retirada de la utilidad pública, sino también a normas especiales como la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (artículos 2.1.x) y 39). Conforme a esta ley las asociaciones de utilidad pública están obligadas a conservar durante diez años los documentos de identificación, negocios y operaciones a que dicha normativa se refiere (artículo 42 del Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril). En concreto, deberán conservar la documentación: a) identificativa de las personas que aporten a la entidad, a título gratuito, fondos o recursos por importe igual o superior a 100 euros; b) identificativa de las personas o colectivos que reciban a título gratuito fondos o recursos de la entidad; y c) acreditativa de la aplicación de los fondos a los diferentes proyectos asociativos. Puede ocurrir que al analizarse las cuentas y memorias se dude, por ejemplo, de la aplicación de los fondos sociales a los concretos proyectos asociativos, y que ante la solicitud de la documentación complementaria por parte del RNA la asociación no la aporte. En estas situaciones el RNA ha de actuar como denunciante, por cuanto que el incumplimiento de estos deberes constituye infracción grave (artículo 52.2.b) de la Ley 10/2010, de 28 de abril), pudiendo ser objeto de sanción (multa y amonestación) por el Ministerio de Economía.

<sup>962</sup> Nótese, aquí también, la identidad con el Registro Mercantil. El art. 377.1 RRM dispone: “Los Registradores conservarán las cuentas anuales y documentos complementarios depositados en el Registro Mercantil durante seis años a contar desde la publicación del anuncio del depósito en el *Boletín Oficial del Registro Mercantil*”.

mientras la asociación se mantiene en su condición de «asociación de utilidad pública». La publicidad se podrá realizar mediante certificados o por medio de copia de los documentos<sup>963</sup>.

Lo que no resuelve la norma es si procede la publicidad de las cuentas una vez que la asociación ha perdido tal condición y se ha cancelado en la hoja registral el asiento correspondiente. A estos efectos habría que tener en cuenta, por un parte, que la asociación a la que se ha revocado tal reconocimiento pasa a ser una asociación común, sometida a los mismos deberes que éstas, no obligadas a rendir cuentas ante el Registro, pero, por otra, que todos los documentos susceptibles de depósito, de cualquier naturaleza y fecha, tienen por objeto ser accesibles a terceros.

---

<sup>963</sup> La publicidad de las cuentas de la asociación se hará igualmente con respeto a la normativa sobre protección de datos personales.





## CAPÍTULO V

### EL REGISTRO NACIONAL DE ASOCIACIONES (III). LAS DEBILIDADES DEL REGISTRO.

En capítulos precedentes hemos ido formulando sucesivas propuestas de modificación del régimen general de las asociaciones que ahora completamos con otras sugerencias derivadas de ciertas disfunciones del RNA vinculadas a la actualización de las denominaciones, a la actividad de las asociaciones y a la ubicación registral de algunas de ellas. La dependencia orgánica del RNA también se puede considerar una flaqueza, no tanto del Registro como de la propia Administración del Estado.

#### 1. LA PUBLICIDAD DE LAS DENOMINACIONES

La importancia que la normativa de asociaciones concede a la denominación quedó patente en el art. 8 LODA, desarrollado en cuanto a requisitos y límites por los artículos 22 y 23 RRNA. Tal es así que respecto del trámite general de subsanación de defectos de la solicitud, la LODA enfatizó como defecto a rectificar en todo caso la coincidencia o similitud del nombre de la asociación con el de otra entidad o marca anterior. Es más, como medio de ayuda a los promotores impuso al RNA la llevanza de *«un fichero de denominaciones, para evitar la duplicidad o semejanza de éstas, que pueda inducir a error o confusión con la identificación de entidades u organismos preexistentes, incluidos los religiosos inscritos en su correspondiente registro»* (art. 25.3).

Este instrumento fue objeto de regulación en el RRNA con la finalidad de definirse y acotarse, es decir, de conceptuarse como mero instrumento informativo y limitarse a relacionar el nombre de asociaciones, comunes y especiales pero sólo asociaciones en sentido estricto. Según ya hemos visto, *«el contenido del Fichero estará integrado por los nombres de las asociaciones inscritas en el Registro Nacional de Asociaciones y por los de las asociaciones inscritas en los registros autonómicos y especiales, siempre que dicha inscripción haya sido comunicada por el respectivo órgano competente. A estos efectos, y con el objeto de mantener actualizado el Fichero de denominaciones, el Registro recibirá la información que los registros autonómicos y especiales le proporcionen sobre inscripción, modificación de la denominación, disolución y baja de las entidades asociativas de su competencia»* (art. 9.2 RRNA).

Como puede apreciarse el precepto es muy cuidadoso en vincular a los registros con el Fichero, empleando expresiones como «haya sido comunicada» o «le proporcionen», pues aunque el art. 26.2 LODA dispone que los registros autonómicos de asociaciones *«deberán comunicar al Registro Nacional de Asociaciones los asientos de inscripción y disolución de las asociaciones de ámbito autonómico»*, y el art. 25.2 LODA que en el RNA *«existirá constancia,*

mediante comunicación de la Administración competente, de los asientos de inscripción y disolución de las asociaciones, cuya inscripción o depósito de Estatutos en registros especiales sea legalmente obligatorio», siendo ambos artículos de directa aplicación en todo el Estado por dictarse al amparo del art. 149.1.1ª CE, lo cierto es que inmediatamente después el art. 27 LODA habla de mecanismos de «cooperación y colaboración» entre registros, que no de «coordinación», por lo que el entendimiento y relación entre ellos se realiza en pie de igualdad y sobre la base del principio de lealtad institucional. No ostentando, por tanto, el RNA ninguna posición jerárquica sobre los registros autonómicos y especiales, son éstos los que voluntariamente deciden el cumplimiento de los citados artículos 26.2 y 25.2 LODA<sup>964</sup>.

La situación en la práctica es que el cumplimiento de estas comunicaciones por parte de los registros autonómicos y especiales es deficiente y convierten el Fichero en un instrumento no del todo confiable.

Por lo que respecta a las Comunidades Autónomas, algunas no remiten datos al RNA y otras, si bien la mayoría, los envían con distinta periodicidad, que puede ser al mes pero también a los tres o seis meses de la inscripción. Con todo esto puede ocurrir que los promotores que visualizan el Fichero con la intención de confirmar la denominación elegida y, en su virtud, inscribirla en el RNA, se encuentren con que, en efecto, no figura otra asociación común en la Comunidad Autónoma incumplidora con el mismo nombre. Es decir, en la actualidad pueden existir distintas asociaciones actuando en el mismo ámbito territorial (el estatal absorbe al autonómico) con idéntico nombre, que es precisamente el efecto que quiso evitar el legislador al prever el establecimiento y mantenimiento de un Fichero central de denominaciones por el RNA.

---

<sup>964</sup> En virtud del principio de coordinación un ente superior hace uso de su posición de supremacía para alcanzar la coherencia de la actuación de los entes inferiores en aras de un interés superior. En comentario al art. 140 LRJSP se ha dicho que “la propia Ley diferencia claramente coordinación, cooperación y colaboración al enunciar los principios inspiradores de las relaciones interadministrativas en su art. 140: colaboración es el deber de actuar con el resto de las Administraciones públicas para el logro de fines comunes; cooperación es cuando dos o más Administraciones públicas, de manera voluntaria y en el ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos para una actuación común; y coordinación (asignada a la Administración General del Estado) la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico. El problema, claro está, es que estas funciones coordinadoras a menudo faltan en el tenor literal de la Constitución y las Leyes”, cfr. RIVERO ORTEGA, R., *El sector público administrativo*, en «Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público» (dir. E. Gamero Casado), Tomo II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pág. 2591. Esta omisión precisamente es la que padece el art. 27 LODA, que no utiliza el término “coordinación”, usa de forma impropia el de “cooperación” y finalmente reconduce las relaciones Estado-Comunidades Autónomas a la mera “colaboración”, una de cuyas técnicas, en cualquier caso, es el suministro de información (art. 141 y 142 LRJSP). El envío de datos por los registros de asociaciones a un órgano central no es una novedad de la LODA. La Real Orden Circular del Ministerio de la Gobernación de 30 de abril de 1908 (*Gaceta de Madrid*, núm. 122, de 1 de mayo de 1908), obligaba a los registros provinciales de asociaciones a remitir de forma sistemática información al Instituto de Reformas Sociales para la formación de la estadística de la Asociación obrera y de las Instituciones de Ahorro, Cooperación y Previsión “toda vez que son estos registros la base única y necesaria para la elaboración de tales estadísticas”. Los apartados 1º y 2º de la Orden establecían: “1º. Que por los Gobernadores de provincia se envíe a las Delegaciones regionales de Estadística del Instituto de Reformas Sociales relación de las Asociaciones de toda clase inscritas en el registro a su cargo desde el día 2 de noviembre de 1904 a 30 de junio de 1908, con expresión de su nombre, objeto, domicilio y día de constitución. 2º. Que en lo sucesivo se haga por trimestres vencidos el servicio de comunicación de los datos referentes a las Asociaciones nuevamente constituidas desde cada uno de los Gobiernos civiles a las Delegaciones regionales de Estadística del Instituto”. En la actualidad, los registros autonómicos de asociaciones y los registros especiales de asociaciones también son la base “única y necesaria” para completar el Fichero de denominaciones del RNA.

En cuanto a los registros especiales de asociaciones, ni tan siquiera identificados sino sólo inferidos de los artículos 1.3 y 3.c) y d) LODA, el cumplimiento es nulo. Habría aquí que tener en cuenta que si bien asociaciones comunes y especiales intervienen en distintos ámbitos funcionales, sí pueden compartir el mismo territorio, y lo pueden hacer también con coincidencia de nombres. Así, por ejemplo, en el terreno asociativo, electoral y sindical el solapamiento de nombres puede ser absoluto. Descartado el término «partido» para la asociación y el de «asociación» para el partido político, nada obsta a la plena identidad entre los mismos. «Alianza para el Desarrollo y la Naturaleza», «España 2000», «Lucha Internacionalista», «Movimiento Social Republicano», «Tercera Edad en Acción» o «Unidad Castellana» son partidos políticos, pero si una asociación pretendiera inscribirse bajo cualquiera de estas denominaciones el RNA la aceptaría por falta de comunicación por parte del Registro de Partidos Políticos y por falta de notoriedad. Igualmente, descartado el término «sindicato» para la asociación y el de «asociación» para el sindicato, las situaciones pueden ser las mismas. «Solidaridad Obrera», «Unión de Pagesos» o «Federación de Trabajadores Independientes del Comercio» son sindicatos pero si una asociación pretendiera inscribirse con estas denominaciones el RNA la aceptaría por falta de comunicación por parte del Ministerio de Trabajo y por falta de notoriedad. En todos estos casos el nombre de la nueva asociación colisionaría con el de entidades asociativas preexistentes, en contra de lo dispuesto en el art. 8.3 LODA, como consecuencia del incumplimiento del art. 25.2 LODA por parte de la Administración encargada del respectivo registro especial.

Al margen del propósito principal al que responde, vinculado al art. 8 LODA, y ante la dificultad de tener una muestra fiel de las asociaciones desde el punto de vista cuantitativo, sobre la que se ofrecen cifras irreales por la imposibilidad de recabar datos consolidados, el Fichero aparece como el único instrumento unificado a través del cual se puede conocer el número total de asociaciones en España, diferenciando entre asociaciones de régimen común inscritas en los registros generales y asociaciones de régimen específico inscritas en los registros especiales. Es ciertamente desolador que nuestro país no pueda ofrecer datos fiables sobre el sector asociativo y que, como decimos, los estudios privados realizados converjan en hablar de cien mil asociaciones en España, que es un número muy inferior al real. Pero también para este importante efecto estadístico del Fichero se impone un regular trabajo de actualización por parte de todos los registros autonómicos y especiales, obligados por la LODA a suministrar la correspondiente información al RNA.

En la invocada reforma de la LODA las soluciones pueden pasar, por un lado, por identificar con toda precisión los registros de asociaciones obligados a comunicar al RNA los asientos de inscripción de alta, modificación de la denominación, disolución y baja de las asociaciones comunes y especiales de su competencia, y por otro, por establecer la correspondiente interconexión entre registros para que, bajo programas interoperables, el RNA pudiera acceder directamente a las bases de datos y verificar la descarga de denominaciones en el Fichero central cada cinco días<sup>965</sup>.

---

<sup>965</sup> Este plazo nos parece razonable para mantener actualizado el Fichero, aunque no obviamos la mayor exigencia del art. 385 RRM, que obliga a los registradores mercantiles territoriales a remitir los datos al Registro Mercantil Central “inmediatamente después de la práctica del asiento correspondiente”.

## 2. LAS ASOCIACIONES INACTIVAS

La inacción de las asociaciones no es un fenómeno ajeno al ordenamiento jurídico, al considerarse como un supuesto determinante de la expulsión del Registro de la asociación previamente inscrita pero que con el tiempo ha devenido inactiva por dejar de dar cumplimiento efectivo a los fines sociales que en su día justificaron su constitución, por falta de renovación de los cargos representativos o por cualquier otro motivo.

La entidad asociativa debe querer y poder la inscripción. Por un lado, debe querer o tener la libre voluntad de solicitar la inscripción y, por otro, poder reunir los requisitos necesarios para ello. Y de la misma forma que para acceder al Registro las asociaciones deben cumplir una serie de requisitos, produciéndose en caso contrario la denegación de la inscripción o su no entrada en tal registro, de igual forma las asociaciones inscritas antiguas que, estando obligadas a ello, no hayan declarado estar activas, para acceder al mismo, o lo que es lo mismo en este caso, para permanecer en el Registro, deben también cumplir con los requisitos legales que se establezcan, con la consecuencia lógica, en caso de incumplimiento, de su baja o salida de tal registro.

La inactividad de las asociaciones se considera un supuesto que está en contradicción con el principio que trata de asegurar la permanente correspondencia entre la realidad asociativa y realidad registral, y por tal motivo el ordenamiento le vincula determinados efectos, en particular, cuando se pasa de un régimen jurídico a otro nuevo y se considera la situación anterior a través de las oportunas normas de derecho transitorio.

El cambio que trajo la LODA fue nada menos que derogar toda la normativa dictada durante la Dictadura, a cuyo amparo se constituyeron y registraron todas las asociaciones con anterioridad a 2002, por lo que tan significativa transformación normativa para el actual Estado social y democrático de Derecho justificó en toda su extensión el deber de las asociaciones de declarar su vigencia y proveer así a la realidad del registro de asociaciones.

Fueron estas razones las que llevaron a incluir en la LODA una disposición transitoria primera que establece lo siguiente:

*«1. Las asociaciones inscritas en el correspondiente Registro con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley Orgánica estarán sujetas a la misma y conservarán su personalidad jurídica y la plenitud de su capacidad, pero deberán adaptar sus Estatutos en el plazo de dos años.*

*2. No obstante lo anterior, las asociaciones inscritas deberán declarar, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la presente Ley Orgánica, que se encuentran en situación de actividad y funcionamiento, notificando al Registro en el que se hallen inscritas la dirección de su domicilio social, y la identidad de los componentes de sus órganos de gobierno y representación, así como la fecha de elección o designación de éstos»<sup>966</sup>.*

---

<sup>966</sup> La STC 133/2006 declaró la plena constitucionalidad de esta disposición transitoria, en particular, de su apartado 2: “Conforme hemos tenido la oportunidad de declarar en la STC 219/2001... sólo la continua correspondencia del

Para su cumplimiento efectivo, la disposición transitoria única del RRNA 2003 reguló un concreto procedimiento de adaptación y comunicación de datos, al tiempo que, para el supuesto de incumplimiento de las obligaciones legales, su apartado 3 establecía: «*las asociaciones no adaptadas, ni disueltas, que actúen, en su caso, sin haber regularizado su situación registral se asimilarán a las asociaciones no inscritas a los efectos previstos en el artículo 10 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo*»<sup>967</sup>.

Sin embargo, este apartado 3 se declaró nulo mediante la STS de 20 de abril de 2006, cuyo Fundamento de Derecho Undécimo señala:

*«No negamos la razonabilidad del precepto, equivalente a los que se han promulgado al innovar el régimen jurídico de las entidades mercantiles, pero no se trata de una cuestión de lógica sino de legalidad, y concretamente si mediante un Reglamento cabe equiparar a las asociaciones inscritas, pero que no han adaptado sus estatutos a la nueva Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, a las no inscritas a los efectos contemplados en el apartado cuarto del artículo 10 de esta Ley Orgánica.*

*La cuestión, por tanto, se circunscribe exclusivamente a decidir si el Reglamento... tiene habilitación suficiente para extender los efectos previstos en la Ley Orgánica para las asociaciones no inscritas a las que, inscritas en el Registro correspondiente con anterioridad a la Ley Orgánica, no hubiesen cumplido el deber de adaptar sus Estatutos, en el plazo de dos años, a la nueva Ley, cuyas consecuencias son, según lo establecido en el apartado 4 del artículo 10 de dicha Ley Orgánica, que los promotores de la asociación responderán personal y solidariamente de las obligaciones contraídas con terceros, responsabilidad solidaria que se extiende a los socios por las obligaciones contraídas por cualquiera de ellos frente a terceros siempre que hubieran manifestado actuar en nombre de la asociación.*

*El principio general en nuestro ordenamiento jurídico de que la solidaridad en el cumplimiento de las obligaciones no se presume, y que solamente habrá lugar a ello cuando la obligación expresamente lo determine, impide establecer reglamentariamente una excepción a este principio.*

*Distintas causas, generalmente ligadas a la plena efectividad en la reparación de los perjuicios, han llevado a la jurisprudencia, en ocasiones, a declarar solidario ese deber, pero una cosa es que, como consecuencia de la actuación de los promotores de una asociación o de los*

---

Registro con la realidad permite cumplir el fin de publicidad a que se refiere el art. 22.3 CE. Pues bien, examinado el precepto desde la perspectiva que nos ofrece este criterio, podemos afirmar que la carga que en él se establece a las asociaciones inscritas no puede reputarse desproporcionada a los efectos del ejercicio por el legislador estatal de la competencia que le atribuye el art. 149.1.1ª CE. En efecto, resulta manifiesto que la comunicación al registro administrativo correspondiente de que las asociaciones preexistentes e inscritas se encuentran `en situación de actividad y funcionamiento´ sirve como garantía de los derechos e intereses legítimos tanto de terceros, que pudieran entrar en relación con una asociación sobre cuya pervivencia alberguen dudas, como de los propios miembros de la asociación, conforme se reconoce en el art. 10.2 LODA. Obviamente, también coadyuva al efectivo ejercicio del derecho positivo de asociación, en la concreta vertiente de incorporación a un ente asociativo previamente existente, y que desarrolle las actividades estatutariamente definidas” (FJ 16).

<sup>967</sup> Sobre esta disposición se advirtió que lo que más destaca “es la *sanción* que incorpora para cuando no se cumpla con la formalidad prescrita: la asociación habrá de reputarse como no inscrita” (la cursiva es nuestra), cfr. DURÁN RIVACOBÁ, R., y REINA TARTIERE, G., op. cit. pág. 183.

*asociados, pudiera declararse jurisdiccionalmente la responsabilidad solidaria de éstos con la de la asociación, y otra muy distinta que, sin establecerlo expresamente la Ley Orgánica reguladora del derecho de asociación, pueda el Reglamento que lo desarrolla imponer tal responsabilidad solidaria por muy razonable que pueda parecer la solución.*

*El precepto combatido, tal y como aparece redactado, no sólo resulta confuso sino que extiende, por vía reglamentaria, una responsabilidad solidaria de promotores y asociados, establecida por la Ley exclusivamente para las asociaciones no inscritas, a las asociaciones inscritas con anterioridad en el Registro correspondiente, cuyos estatutos, sin embargo, no se hubiesen adaptado en el plazo de dos años a la nueva Ley o la adaptación de éstos no hubiese tenido acceso al Registro, extensión reglamentaria que, por lo expresado, consideramos contraria a derecho».*

Como consecuencia de dicho pronunciamiento judicial, la realidad en 2014 era la de la existencia de miles de asociaciones de ámbito estatal que, inscritas en el RNA con anterioridad a la entrada en vigor de la LODA, no habían comunicado estar en situación de actividad y funcionamiento. En concreto, a fecha 26 de mayo de 2002, día de entrada en vigor de la LODA, estaban inscritas en el RNA 20.776 asociaciones, cuyas obligaciones debieron observar en el plazo de dos años, hasta el 26 de mayo de 2004. Por el contrario, diez años más tarde, más de 14.000 asociaciones no habían dirigido todavía al RNA ninguna comunicación ni solicitud registral.

Por ello, el nuevo RRNA vuelve a abordar la cuestión de la adaptación de estatutos y de la declaración de actividad.

## **2.1. Adaptación de estatutos**

Respecto de la adaptación, ya el RRNA 2003 consideró la posibilidad de que no fuera necesaria la adaptación de los estatutos, por adecuarse éstos a las previsiones de la LODA, lo que no es extraño si se tiene en cuenta que, tras la Constitución, la Ley de Asociaciones de 1964 quedó tácitamente derogada en todos aquellos aspectos que suponían intervención administrativa. E incluso porque el artículo 2.5 LODA señala que serán nulas las disposiciones estatutarias que desconozcan cualquiera de los aspectos del derecho fundamental de asociación, de lo que se deduce que se tienen por no puestos aquellos contenidos estatutarios que contradigan lo dispuesto en la propia LODA.

Además, aún en el caso de adaptación de estatutos, corresponde a la propia entidad promover su inscripción, al igual que ocurre para las asociaciones inscritas con posterioridad a la entrada en vigor de la LODA, que ante supuestos de modificación de estatutos son ellas mismas las que deben tomar la iniciativa de solicitar la correspondiente inscripción en el plazo de un mes (art. 28.4 LODA). No hacerlo o no hacerlo en el indicado plazo, en ningún caso supone la denegación de la inscripción ni ninguna otra consecuencia registral para la asociación.

Por tanto, respecto de las asociaciones inscritas con anterioridad, les corresponde a ellas mismas, por un lado, valorar su adaptación o no a la LODA y, por otro, en caso de adaptación efectiva mediante la modificación de los estatutos, solicitar su inscripción. Que el RNA no tenga conocimiento de cualquiera de estas situaciones no puede suponer para la asociación, como decimos, ninguna consecuencia, ni la asimilación a las asociaciones no inscritas ni la baja en el Registro.

En todo caso, para las asociaciones inscritas con anterioridad que, a pesar del tiempo transcurrido, soliciten registrar tal adaptación, el nuevo RRNA garantiza su inscripción mediante el procedimiento ordinario de modificación de estatutos y sin sujeción a plazos (disposición adicional sexta, 2).

En concreto, la adaptación de estatutos, que conlleva implícitamente la declaración de actividad y funcionamiento de la asociación, exige la presentación de la correspondiente solicitud ante el RNA. Dicha solicitud se presentará en el plazo de un mes contado desde la adopción del respectivo acuerdo de modificación de estatutos.

A la solicitud deberán acompañarse dos tipos de actas, el acta de la asamblea general (original o certificado), que recoja el acuerdo de modificación de estatutos, la relación de artículos modificados y la fecha de su aprobación, haciéndose constar que la modificación se ha aprobado conforme a los requisitos que para la adopción de acuerdos establecen los estatutos, y el acta de la asamblea general o del acuerdo adoptado, según se haya determinado en los estatutos, en el que conste la designación de los titulares de la junta directiva y su fecha, y se indique expresamente: a) los datos de identidad y domicilio, si son personas físicas; b) la razón social o denominación si son personas jurídicas, con los datos de identidad de las personas físicas que actuarán en su nombre; c) cargos que ostentan dentro del órgano de representación; d) la fecha de la elección o nombramiento de los titulares entrantes; e) la fecha de la revocación y el cese, en su caso, de los titulares salientes; y f) la firma de los titulares entrantes y, en su caso, de los salientes. En el supuesto de no poderse aportar la firma de los titulares salientes, se acompañará justificación suficiente de tal circunstancia.

También se acompañará, además del documento acreditativo del pago de la tasa, el texto íntegro de los nuevos estatutos, que contenga los artículos modificados, firmado por el presidente y secretario de la asociación, y en el que se haga constar, mediante diligencia extendida al final del documento, que han quedado redactados con la inclusión de las modificaciones acordadas en la asamblea general, e indique la fecha en que se adoptó la modificación<sup>968</sup>.

## **2.2. Declaración de actividad**

En cuanto a la actividad de las asociaciones, el RRNA no acomete ninguna medida que pueda resultar contraria a la STS de 20 de abril de 2006, es decir, mantiene a las asociaciones

---

<sup>968</sup> Vid. ROJAS JUÁREZ, J.R., *Guía de Asociaciones*, op. cit. pág. 44.

inscritas en el RNA con anterioridad a la vigencia de la LODA que han incumplido la obligación impuesta en el apartado 2 de su disposición transitoria primera, en pie de igualdad con las asociaciones inscritas con posterioridad, sin vincularlas a ninguna situación desfavorable.

Sin embargo, el hecho de que la propia LODA incluyera una precisa regulación sobre la actividad de estas asociaciones pone de manifiesto que tal circunstancia es relevante desde la perspectiva registral, una relevancia que debe tener reflejo en el RNA y que se llevará a cabo mediante la práctica de un asiento de nota marginal en la respectiva hoja registral, a efectos de publicidad y en garantía de terceros. La nota marginal queda definida en el RRNA como el asiento destinado a tomar constancia de cualquier circunstancia de la vida de la asociación con relevancia registral, en este caso la falta de presentación de la declaración de actividad, por lo que se considera el instrumento idóneo para mantener actualizada la información relativa a este tipo de asociaciones. En ningún caso se contempla esta situación como irreversible, de tal forma que se procederá a la cancelación de la nota marginal cuando la asociación afectada, en cualquier momento, presente ante el RNA la preceptiva declaración de actividad y funcionamiento (disposición adicional sexta, 2, RRNA)<sup>969</sup>.

La declaración de actividad y funcionamiento, sin adaptación de estatutos, exige una mera comunicación al RNA, que deberá acompañarse de certificado, en el que se indique el domicilio social, y se manifieste que la entidad se encuentra en situación de actividad y funcionamiento, y que no es necesario modificar los estatutos por adecuarse a la LODA, y de acta de la asamblea general o del acuerdo adoptado por el órgano competente (original o certificado), según se haya determinado en los estatutos, en el que conste la designación de los titulares de la junta directiva y su fecha, y se indique expresamente: a) los datos de identidad y domicilio, si son personas físicas; b) la razón social o denominación si son personas jurídicas, con los datos de identidad de las personas físicas que actuarán en su nombre; c) cargos que ostentan dentro del órgano de representación; d) la fecha de la elección o nombramiento de los titulares entrantes; e) la fecha de la revocación y el cese, en su caso, de los titulares salientes; y f) la firma de los titulares entrantes y, en su caso, de los salientes. En el supuesto de no poderse aportar la firma de los titulares salientes, se acompañará justificación suficiente de tal circunstancia<sup>970</sup>.

Todo lo dicho hasta aquí, no obstante, se puede considerar una solución de compromiso pues si se observa el preceptivo dictamen del Consejo de Estado al RRNA<sup>971</sup> se podrá comprobar que el texto que le fue remitido contenía una disposición orientada a producir la baja o expulsión del Registro de aquellas asociaciones que, a modo de última oportunidad, no comunicaran estar en situación de actividad y funcionamiento en el plazo de

---

<sup>969</sup> La disposición adicional sexta, apartado 2, RRNA recoge que respecto de las asociaciones inscritas con anterioridad a la vigencia de la LODA (26 de mayo de 2002) “que no hubieran presentado la declaración de actividad y funcionamiento prevista en el apartado 2 de la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, ni ninguna otra solicitud o comunicación al Registro antes de la entrada en vigor de este reglamento, se practicará nota marginal expresiva de tal circunstancia. La nota marginal se cancelará en la respectiva hoja registral cuando las asociaciones presenten la declaración de actividad y funcionamiento”. El RRNA entró en vigor el 1 de diciembre de 2015.

<sup>970</sup> Vid. ROJAS JUÁREZ, J.R., *Guía de Asociaciones*, op. cit. págs. 43 y 44.

<sup>971</sup> Dictamen del Consejo de Estado núm. 515/2015, de 16 de julio, págs. 27 a 32.



seis meses a contar desde el 1 de diciembre de 2015. El alto órgano consultivo rechazó esta disposición sobre la base de una observación calificada de esencial, por lo que la versión definitiva del RRNA suavizó la consideración de las asociaciones inactivas mediante la sola publicidad de esta circunstancia por nota marginal y la posibilidad de que la declaración de actividad se pudiera formular en cualquier momento.

El proyecto de RRNA que fue enviado por el Ministerio del Interior al Consejo de Estado contenía una disposición adicional sexta dirigida a la regularización de las asociaciones inscritas en el RNA con anterioridad a la entrada en vigor de la LODA, del siguiente tenor:

*«1. Las entidades inscritas en el Registro Nacional de Asociaciones con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, que hayan incumplido la obligación impuesta en el apartado 2 de su disposición transitoria primera, causarán baja en el Registro salvo que en el plazo de seis meses comuniquen encontrarse en situación de actividad y funcionamiento mediante certificado, extendido por el Secretario o persona de la asociación facultada para ello, en el que se haga constar:*

*1º. El Número de inscripción en el Registro Nacional de Asociaciones.*

*2º. El domicilio social.*

*3º. Que la entidad se encuentra activa y en funcionamiento.*

*4º. La identidad de los miembros de la junta directiva u órgano de representación, fecha de elección o nombramiento y la vigencia de los cargos que ostentan.*

*2. Transcurrido el plazo indicado, el Registro practicará asiento de inscripción de baja definitiva de las asociaciones que no hayan regularizado su situación registral y publicará en el “Boletín Oficial del Estado” la relación completa de las mismas.*

*3. Los nombres de las entidades asociativas dadas de baja se suprimirán del Fichero de denominaciones de asociaciones.*

*4. En ningún caso la baja equivale a un supuesto de disolución de la entidad, que mantendrá su denominación, personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, y podrá volver a solicitar su constancia registral mediante el procedimiento de inscripción de constitución de asociaciones regulado en el Reglamento.*

*5. Las asociaciones inscritas en el Registro Nacional de Asociaciones con anterioridad a la vigencia de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, que soliciten inscribir la adaptación de estatutos a lo dispuesto en dicha Ley Orgánica, deberán seguir el procedimiento de modificación de estatutos regulado en este Reglamento».*

El Consejo de Estado comenzó diciendo en su informe que esta disposición abordaba una de las cuestiones más difíciles del RNA y que, en efecto, era motivo de preocupación que un número tan elevado de asociaciones no hubieran tenido actividad registral en trece años, lo que permitía pensar que tampoco tenían actividad social, constituyendo un caso de discrepancia entre la realidad y el Registro.

Sin embargo, a continuación razonó que una regulación de este carácter quedaba reservada a la ley orgánica, la que, a nuestro juicio, se echa en falta en la disposición transitoria primera LODA, que tras imponer una obligación y el plazo para su cumplimiento obvió las consecuencias de su inobservancia<sup>972</sup>. Este vacío es el que trató de llenar el RRNA 2003 primero y el RRNA después pero sin éxito en ambos casos por falta de rango normativo suficiente.

El dictamen apuntó que el proyecto de RRNA iba más lejos que el RRNA 2003:

*«... pues acuerda la baja en el Registro, con la consiguiente baja en el Fichero de denominaciones, de todas las asociaciones que en seis meses desde la entrada en vigor del Real Decreto proyectado no se ajusten a la Ley Orgánica con la declaración que se prevé. Se trata de una decisión terminante y severa, adoptada sin audiencia a las asociaciones interesadas. Tales asociaciones pasarán a ser, por tanto, extra registrales. Esto no implica que pierdan su capacidad jurídica ni su capacidad de obrar, pues la inscripción no es necesaria, pero salen fuera de la protección registral, a todos los efectos.*

*Entre otras consecuencias, parece obvio que pasarán a tener el régimen de responsabilidad solidaria de las asociaciones no inscritas previsto en el artículo 10.4 de la Ley Orgánica, precisamente el que se preveía en el Real Decreto hoy vigente y que fue anulado por el Tribunal Supremo, en lugar del régimen de responsabilidad de las asociaciones inscritas del artículo 15 de la Ley Orgánica.*

*Además, al causar baja en el Fichero de denominaciones, cualquier nueva asociación podría adoptar su denominación: no habría forma de comprobar que está siendo utilizada. Esto es susceptible de provocar importantes problemas en el tráfico jurídico por la confusión de dos asociaciones homónimas».*

El Consejo de Estado añadió que:

*«... si el Tribunal Supremo entendió que una norma reglamentaria no podía extender el régimen de responsabilidad de las asociaciones no inscritas a las inscritas pero no adaptadas a la Ley Orgánica, mucho menos puede determinar la baja de estas en el Registro. Tal baja produciría este mismo efecto en materia de responsabilidad, además de otros muchos desfavorables, como el que se acaba de indicar sobre la denominación.*

*Por tanto, existe un derecho a la inscripción registral que forma parte del contenido del derecho constitucional de asociación. No es necesario pronunciarse sobre si esto se deduce del artículo 22 de la Constitución o no, pues el Tribunal Constitucional ha señalado en numerosas sentencias que las leyes de desarrollo de los derechos fundamentales pueden ampliar el contenido de los derechos constitucionales. Y así lo hace sin lugar a dudas la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación.*

---

<sup>972</sup> “... nada se especifica sobre las consecuencias que puedan resultar del incumplimiento de esta obligación. Nada se prevé, en efecto, sobre si, en tal caso, la Administración encargada del Registro en el que se hallen inscritas podrá instar su disolución judicial o, incluso, si de oficio, y tras el pertinente procedimiento, podrá procederse a la cancelación de la inscripción registral, con lo que la efectividad de la previsión queda en entredicho... En estrictos términos, la cancelación de la inscripción por incumplimiento de los requisitos formales que pueden dar lugar a la denegación de la inscripción (art. 30 LODA) sería una posibilidad que no cabría descartar, aunque no se ha previsto expresamente”, cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Derecho de Asociación*, pág. 474.

*Al existir un derecho a la inscripción incluido en el derecho de asociación, las causas de denegación de la inscripción registral están reservadas a la ley, como indica el precepto transcrito. En buena lógica, por consiguiente, las causas de exclusión forzosa del Registro de las asociaciones han de estar también reservadas a la ley, sin perjuicio del respeto al artículo 22 de la Constitución. Ha de ser, por tanto, la Ley Orgánica la que puede acometer una regulación como la propuesta, no un simple reglamento»<sup>973</sup>.*

En definitiva, será esta materia otra de las cuestiones a tratar en una futura reforma de la LODA pues lo que en ningún caso se ha discutido por el Tribunal Supremo ni por el Consejo de Estado es que la depuración registral no sea una medida lógica y razonable en orden a mantener la concordancia entre la realidad de las asociaciones y la realidad que publicita el Registro.

En este sentido conviene recordar que en la base de las asociaciones está la idea de aunar esfuerzos para intervenir en un sector y alcanzar resultados. La LODA es clara al exigir que los fines y actividades de las asociaciones se fijen en los estatutos de forma precisa (art. 7.1.d), así como les impone un verdadero deber de actuación (art. 13.1). Las asociaciones no se constituyen en vacío ni de forma preventiva sino con el propósito inmediato de comenzar una actividad y mantenerla en el tiempo. Pero además del deber de actuación, sobre las asociaciones inscritas recae el deber de actualizar los datos registrales, y no hay mayor actualización que, ante un cambio normativo, declarar la existencia misma, activa y efectiva, de la asociación o su disolución. Y si lo que ocurre es que no quedan socios para formalizar esta declaración, con más motivo se ha de instrumentar un procedimiento que derive en la baja de la asociación en el Registro en el plazo que se determine. Considerando que han transcurrido 18 años desde la aprobación de la LODA y que todavía figuran en el RNA miles de asociaciones inactivas, posiblemente paralizadas desde hace más años, entendemos que la disposición adicional sexta del proyecto RRNA puede ser un punto de partida válido para incorporar un nuevo apartado 3 a la disposición transitoria primera LODA.

Es lo que ya ha acometido distinta normativa. Así, por ejemplo, respecto de las asociaciones comunes, la disposición final primera de la Ley 4/2003, de 28 de febrero, de Asociaciones de Canarias, establece: «1. Las asociaciones y uniones de asociaciones ya inscritas a la entrada en vigor de esta Ley conservarán sus inscripciones, pero deberán adaptar sus estatutos a la misma, si se contradicen con las prescripciones que contiene, en el plazo de dieciocho meses. 2. Las asociaciones y uniones de asociaciones que no procedan a la adaptación de sus estatutos y a su inscripción en el Registro de Asociaciones de Canarias en el

---

<sup>973</sup> Al margen de la asunción de la responsabilidad solidaria en que quedarían las asociaciones dadas de baja en el registro, el Consejo de Estado anudó a la regularización proyectada un efecto nocivo en materia de denominaciones, al considerar que la baja no permitiría conocer el nombre de la asociación ya extrarregistral y que ésta, por tanto, podía ser utilizada por otra asociación, con la consiguiente confusión en el tráfico jurídico. Dejando a un lado la más que previsible inactividad de la asociación afectada por la baja, que hace improbable la colisión con otra asociación activa, lo que olvida el órgano consultivo es que esta posible concurrencia con las asociaciones registradas y activas ya sucede con las asociaciones que deciden no inscribirse o con aquellas que desisten de la solicitud de inscripción o se les deniega por el Registro, presentándose el mismo riesgo para el tráfico. Lo que en nuestra opinión resulta inadmisibles en materia denominativa es que un grupo de promotores elija hoy un nombre para una asociación y que ésta vea rechazada la inscripción porque tal nombre coincide o resulta confuso con alguno de los miles de nombres de las antiguas asociaciones que de forma deliberada o por negligencia no han dado cumplimiento al deber de declaración impuesto por el apartado 2 de la disposición transitoria primera LODA.

*plazo previsto en el apartado anterior quedarán, previa declaración administrativa de caducidad de la inscripción, con el tratamiento legal correspondiente al régimen de asociaciones no inscritas». Y el artículo 324-7 de la Ley 4/2008, de 24 de abril, del libro tercero del Código Civil de Cataluña, relativo a personas jurídicas, dispone: «Si, en un plazo de cuatro años desde que se produce el vencimiento de los nombramientos del órgano de gobierno, la renovación no se inscribe en el Registro de Asociaciones, debe iniciarse de oficio el procedimiento para declararla inactiva, sin perjuicio de que se corrija dicha circunstancia o de que se liquide la asociación de la forma que sea legalmente procedente».*

Fuera de las asociaciones comunes encontramos que la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, introdujo importantes modificaciones en la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, entre las que se cuenta la depuración del Registro de Partidos Políticos. El Preámbulo de la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, vino a señalar que *«como novedad de enorme trascendencia práctica se introduce también un procedimiento de declaración judicial de extinción de partidos, que redundará en una depuración y una mejora del funcionamiento del Registro de Partidos Políticos al permitir, mediante la tramitación de un procedimiento en el que se garantiza la intervención judicial, cancelar la inscripción registral de partidos que, en atención a las circunstancias que se contemplan, se consideran inactivos»*. Tales circunstancias se recogen en el art. 12.bis.1: *«El órgano competente, a iniciativa del Registro de Partidos Políticos, de oficio o a instancia de los interesados solicitará a la Jurisdicción contencioso-administrativa, la declaración judicial de extinción de un partido político que se encuentre en alguna de las siguientes situaciones: a) no haber adaptado sus estatutos a las leyes que resulten de aplicación en los plazos que éstas prevean en cada caso; b) no haber convocado el órgano competente para la renovación de los órganos de gobierno y representación transcurrido el doble del plazo previsto en el artículo 3.2, letra i); c) no haber presentado sus cuentas anuales durante 3 ejercicios consecutivos o cuatro alternos, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran derivarse de la falta de presentación de las cuentas»*.

Por su parte, la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, regula de forma extensa el derecho de asociación de los militares (artículos 14 y 33 a 45), incluida la inscripción de sus asociaciones profesionales. En ninguno de sus preceptos, ni tan siquiera el artículo 36 referido específicamente al Registro de Asociaciones Profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas, alude a las consecuencias de la inactividad de este tipo de asociaciones. Sin embargo, al amparo de la disposición final novena de la citada Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, la Orden DEF/3217/2011, de 18 de noviembre, por la que se regula el Registro de Asociaciones Profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas, dispone en su artículo 25: *«En caso de que los representantes de las asociaciones profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas no dirijan al Registro solicitudes de inscripción de las contempladas en el artículo 8 de esta orden ministerial o similares, en el plazo de 8 años, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 13.2, el Registro podrá de oficio acordar la anotación provisional de baja de las hojas registrales de la asociación correspondiente. El Registro podrá elevar la anotación provisional de baja a definitiva, tras realizar la oportuna comunicación a la asociación correspondiente sin obtener contestación al efecto en el plazo de tres meses»*. Se llama aquí la atención sobre el hecho de que la baja en este registro especial se establece por una simple orden ministerial, cuya

legalidad no está cuestionada, y que a efectos de responsabilidad de las asociaciones inscritas y no inscritas la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio (artículo 37.2), remite directamente a la LODA.

### 3. LOS ENCUADRAMIENTOS IRREGULARES

Los registros provinciales de asociaciones de 1887 nacieron con una vocación expansiva, con la sola excepción de las asociaciones de la religión católica, pero evolucionaron bajo el criterio de ir apartando progresivamente de su ámbito aquellas asociaciones que, por distintos motivos, iban quedando sujetas a regímenes sustantivos especiales que, a su vez, conllevaban el establecimiento de un registro diferenciado del registro general. La paulatina definición de este registro provincial y general como el competente para la sola inscripción de las asociaciones comunes condujo, además, al dictado de normas clarificadoras y depurativas. Así, encontramos la Orden del Ministerio de la Gobernación de 24 de junio de 1931, dirigida al Director general de Seguridad y a los Gobernadores civiles, para la expulsión de los registros provinciales de asociaciones nada menos que de las entidades mercantiles<sup>974</sup>, o la Orden del Ministerio de Trabajo, Justicia y Sanidad de 11 de enero de 1936, por la que, de forma inversa, se reconducen a los registros provinciales a las asociaciones comunes de funcionarios públicos, es decir, las excluidas de la Ley de 22 de julio de 1918 y dadas de baja en los registros especiales de las Delegaciones provinciales de Trabajo<sup>975</sup>, los cuales ya habían atraído a las asociaciones profesionales de patronos y obreros inscritas en los registros provinciales de los Gobiernos Civiles, según dispuso la Orden del Ministerio de Trabajo y Previsión de 13 de junio de 1933<sup>976</sup>.

El RNA es heredero de esta tendencia y desde su mismo origen retira una serie de entidades de base claramente asociativa, sin perjuicio de recibir comunicaciones de otros registros. La Ley de Asociaciones de 1964 era clara al decir que la inscripción se verificaba respecto de las asociaciones de su estricto ámbito de aplicación (art. 5.3), que excluye numerosas asociaciones especiales<sup>977</sup>. Lo mismo hace la LODA, es decir, remitir a la legislación especial el régimen material y registral de determinadas asociaciones, que ni tan siquiera tendrían ya constancia en el RNA salvo la que se contrae a la relación nominal en el Fichero de denominaciones.

Este largo camino culminó así con el aquilatamiento del ámbito subjetivo del RNA que, lejos de ser residual, se limita a la exclusiva inscripción y publicidad de las asociaciones generales o comunes. Hasta tal punto fue una preocupación que la misma Memoria

---

<sup>974</sup> La Orden de 24 de junio de 1931 establecía: “De acuerdo con la propuesta de la Dirección general de Seguridad, he tenido a bien disponer ordene en el plazo más breve posible una revisión en el Registro de Asociaciones de ese Centro, a fin de segregarse del mismo todas aquellas entidades que por sus fines, marcadamente mercantiles, no deban continuar inscritas al amparo de la Ley de 30 de Junio de 1887, previa comunicación a los Presidentes de las que se encuentren en ese caso, a fin de que puedan llevar a cabo el otorgamiento de las oportunas escrituras e inscripciones en el Registro Mercantil correspondiente” (*Gaceta de Madrid* núm. 195, de 14 de julio de 1931).

<sup>975</sup> *Gaceta de Madrid* núm. 16, de 16 de enero de 1936.

<sup>976</sup> *Gaceta de Madrid* núm. 167, de 16 de junio de 1933.

<sup>977</sup> A esta exclusión se añadirían después las asociaciones confesionales no católicas previstas en la Ley 44/1967, de 28 de junio, regulando el ejercicio del derecho civil a la libertad en materia religiosa (*BOE* núm. 156, de 1 de julio de 1957), que creó el correspondiente registro especial en el Ministerio de Justicia (art. 36).

justificativa de la LODA vinculó la posibilidad de denegar la inscripción con la pureza del Registro al decir que *«como novedad reseñable, ha de destacarse que el artículo 28.3 del Proyecto faculta a la Administración para denegar la inscripción de cualquier entidad que no tenga naturaleza asociativa o no se encuentre incluida en el ámbito de la Ley, solución que permitirá resolver numerosos problemas prácticos que aparecen –en la actualidad- cuando tales entidades pretenden su inscripción en el Registro»*<sup>978</sup>. Por todo ello, choca que desde 2002 aparecieran en el RNA entidades ajenas al concepto de asociación común como las asociaciones de consumidores y usuarios, las organizaciones interprofesionales agroalimentarias y las sociedades de gestión de derechos de propiedad intelectual.

### **3.1. Las asociaciones de consumidores y usuarios**

En relación con este tipo de asociaciones, constituidas para la defensa de los derechos e intereses generales y colectivos de los consumidores y usuarios, hay que adelantar que la problemática quedó definitivamente resuelta con la entrada en vigor del RRNA, por lo que sólo cabe ahora explicar el proceso hasta llegar a ese punto final.

Partamos de nuevo de que la Ley de Asociaciones de 1964 excluyó de su ámbito de aplicación cualesquiera asociaciones, distintas de las expresamente nombradas, reguladas por leyes especiales, como también de la inscripción en el RNA a todas ellas, sin perjuicio de recibir comunicaciones de los registros especiales para constancia.

La Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios, tuvo entre sus objetivos, según su preámbulo, *«disponer del marco legal adecuado para favorecer un desarrollo óptimo del movimiento asociativo en este campo»*, lo que venía a anunciar un ámbito específico para unas asociaciones a las que se reservaba la defensa de los intereses, incluyendo la información y educación, de los consumidores y usuarios (art. 20.1). Pero se establecía que tales asociaciones se debían constituir conforme a la Ley de Asociaciones y que *«para poder gozar de cualquier beneficio que les otorgue la presente Ley y disposiciones reglamentarias y concordantes deberán figurar inscritas en un libro registro, que se llevará en el Ministerio de Sanidad y Consumo, y reunir las condiciones y requisitos que reglamentariamente se establezcan para cada tipo de beneficio»* (art. 20.3), lo que de alguna manera venía a convertir el citado libro-registro en un registro derivado, creado sólo a los efectos de obtener las ventajas públicas que se determinaran.

En desarrollo de la Ley 26/1984, de 19 de julio, se aprobó el Real Decreto 825/1990, de 22 de junio, sobre el derecho de representación, consulta y participación de los consumidores y usuarios a través de sus asociaciones, estableciendo para éstas la obligación de inscribirse en *«el libro registro que se llevará en el Ministerio de Sanidad y Consumo, a través del Instituto Nacional de Consumo»* (artículo 2.1), y que para ello, a la solicitud de inscripción, debía acompañarse *«certificación del correspondiente registro de asociaciones, en la que se haga constar la inscripción en el mismo de la asociación, y a la que deberá acompañarse copia de sus estatutos y acta de constitución debidamente autenticadas»* (artículo 3.1.a).

---

<sup>978</sup> Memoria de la LODA, pág. 11.

Conforme a todo lo anterior, las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito estatal se inscribían primero en el RNA y después, previa certificación emitida por el RNA, en el libro-registro del Instituto Nacional de Consumo.

Este régimen comenzó a cambiar de forma decisiva con la LODA, que remitió directamente a la legislación especial y a sus correspondientes registros a una serie de entidades asociativas por razón de su relevancia constitucional, entre ellas, a las «asociaciones de consumidores y usuarios» (art. 51 CE), que se colocaban así al mismo nivel que partidos políticos, sindicatos, confesiones religiosas o federaciones deportivas (art. 1.3), quedando excluidas en consecuencia de los registros generales de asociaciones. El RRNA 2003, sin embargo, no se pronunció al respecto y, en la práctica, las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito estatal se seguían inscribiendo en el RNA.

Debido a la importancia de este sector asociativo se sustituyó el viejo libro-registro por un verdadero registro primario, el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores, creado por la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios, que modificó el Capítulo VI de la Ley 26/1984, de 19 de julio. La Exposición de Motivos de la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, expresó que *«asimismo, se modifica la regulación del capítulo VI de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios para establecer, conforme a lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, la regulación específica básica a que quedan sometidas las asociaciones de consumidores, conforme a la actual distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, y modificar el régimen jurídico de las asociaciones de consumidores de ámbito nacional y de todas aquéllas que no desarrollen principalmente sus funciones en el ámbito de una comunidad autónoma, aclarando algunos aspectos oscuros o no abordados por las normas preexistentes y las relaciones entre el registro nacional y los registros autonómicos [se entiende entre el registro de consumidores de ámbito nacional y los registros autonómicos de consumidores] y reforzando las obligaciones de transparencia de las asociaciones de consumidores»*.

Un año más tarde se vería confirmada esta regulación específica y el registro primario, ahora llamado «Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios» (REACU), mediante la aprobación del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre. El artículo 22 del Texto Refundido («Derecho de representación, consulta y participación y régimen jurídico de las asociaciones de consumidores y usuarios») establece que el Título II del Libro I tiene por objeto *«adoptar, conforme a lo previsto en el artículo 1.3 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, Reguladora del Derecho de Asociación, el régimen básico de las asociaciones de consumidores y la regulación específica a la que quedan sometidas las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito supraautonómico»*.

Es decir, el Título II vino a constituir el desarrollo del artículo 1.3 LODA, estableciendo la regulación especial de este tipo singular de asociaciones que son las asociaciones de consumidores y usuarios. En efecto, el artículo 23.1 del Texto Refundido define a las asociaciones de consumidores y usuarios como *«las organizaciones sin ánimo de lucro que, constituidas conforme a lo previsto en la legislación sobre asociaciones y reuniendo los*

*requisitos específicos exigidos en esta Norma y sus normas de desarrollo,... tengan como finalidad la defensa de los derechos e intereses legítimos de los consumidores, incluyendo su información, formación y educación, bien sea con carácter general, bien en relación con bienes o servicios determinados». Y añade en su artículo 24.1 que «las asociaciones constituidas conforme a lo previsto en este título..., son las únicas legitimadas para actuar en nombre y representación de los intereses generales de consumidores y usuarios».*

Para este tipo de asociaciones, además, los artículos 25 y 33 establecen dos importantes reglas. La primera, el uso exclusivo de la denominación de asociación de consumidores y usuarios (*«se prohíbe utilizar los términos consumidor o usuario, la denominación de asociación de consumidores y usuarios o cualquier otra expresión similar que induzca a error o confusión sobre su naturaleza o su legitimidad para la defensa de los derechos e intereses de los consumidores o usuarios, a aquellas organizaciones que no reúnan los requisitos exigidos en esta Norma»*); y la segunda, la obligación de inscribirse en un Registro especial (*«las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito estatal y todas aquellas que no desarrollen principalmente sus funciones en el ámbito de una Comunidad Autónoma, deberán figurar inscritas en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios que se gestiona en el Instituto Nacional de Consumo»*)<sup>979</sup>.

El Texto Refundido, por tanto, conformó un régimen especial completo, sin perjuicio de la aplicación supletoria de la LODA, y a salvo de un mayor desarrollo reglamentario que, entre otros aspectos, desplazara el Real Decreto 825/1990, de 22 de junio, cuyo art. 3.1.a) podía entenderse derogado de forma sobrevenida.

Con el conjunto normativo formado por la LODA y el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios ya no había motivo para la doble inscripción, menos aún si se tiene en cuenta la pujanza de la directriz normativa relativa a la reducción de cargas a los ciudadanos, y desde luego obligar a las asociaciones de consumidores y usuarios a presentar dos solicitudes distintas ante dos registros distintos con el mismo objeto suponía una carga administrativa redundante e innecesaria<sup>980</sup>, como también resultaba injusto para ellas el pago de la tasa del RNA frente a la gratuidad del REACU.

A pesar de ello, se mantuvo la inscripción previa en el RNA hasta que en 2015 el RRNA acometió la situación desde una doble perspectiva. Por un lado, al fijarse con toda precisión su objeto, limitado a las asociaciones comunes de ámbito estatal (art. 2.1), a partir del 1 de diciembre de 2015 el RNA empezó a rechazar y a remitir al REACU todas aquellas solicitudes de

---

<sup>979</sup> Por Real Decreto 19/2014, de 17 de enero, se refundieron el Instituto Nacional de Consumo y la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición para dar lugar a la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición. Posteriormente, en virtud del Real Decreto 1047/2018, de 24 de agosto, dicha Agencia se transformó en el organismo autónomo Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN). El REACU depende actualmente de la Subdirección General de Arbitraje y Derechos del Consumidor del Ministerio de Consumo (art. 3 del Real Decreto 495/2020, de 28 de abril).

<sup>980</sup> El entonces vigente artículo 4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (“Principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas”), disponía en su apartado 9 lo siguiente: “En todo caso, los poderes públicos procurarán el mantenimiento de un marco normativo estable, transparente y lo más simplificado posible, fácilmente accesible a los ciudadanos y agentes económicos, posibilitando el conocimiento rápido y sencillo de la normativa vigente que resulte de aplicación y sin más cargas administrativas para los ciudadanos y las empresas que las estrictamente necesarias para la satisfacción del interés general”.



inscripción de las asociaciones constituidas para la defensa de los derechos generales de los consumidores y usuarios que, además, empleaban estos términos en su denominación en virtud de reserva legal. Por otro, se previó el proceso de traslado de los expedientes de las asociaciones de consumidores y usuarios que constaban en el RNA y que, igualmente, figuraban en el REACU, para que este segundo registro, en lo sucesivo, acordara la inscripción de la modificación de los datos registrales y, en su caso, la disolución de las mismas (disposición adicional séptima)<sup>981</sup>.

Con todo ello se resolvió de forma concluyente un extraño encuadramiento que colisionaba con el art. 1.3 LODA, tan extraño e ilógico como si los partidos políticos o los sindicatos tuvieran que inscribirse primero en el RNA para con este aval poder acceder después al Registro de Partidos Políticos y a la Oficina de depósito de estatutos, respectivamente, en lugar de instar directamente la inscripción ante estos registros primarios y especiales.

Al mismo tiempo, la medida contribuyó a la claridad y saneamiento del RNA. Ahora bien, como nada impide la existencia de asociaciones dedicadas a la protección exclusiva de los derechos e intereses particulares de sus propios socios en tanto que consumidores de productos y usuarios de servicios, tampoco hay motivo para que, precisamente por estar constreñido su ámbito de actuación al círculo cerrado de tales socios, no puedan ser inscribibles dichas asociaciones comunes en el RNA<sup>982</sup>.

### **3.2. Las organizaciones interprofesionales agroalimentarias**

El origen de la interprofesión agroalimentaria tiene su origen en Francia, donde en los años treinta del siglo XX ya se coordinaron grupos profesionales del sector lácteo a raíz de los desajustes producidos entre la oferta y la demanda. El fenómeno se extendió a otros países europeos y en 1992, coincidiendo con la reforma de la política agraria de la Unión Europea, se produce el primer reconocimiento de las organizaciones interprofesionales en el marco de una OCM<sup>983</sup>. Dos años más tarde se aprueba en España la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias, entendidas como lugares institucionalizados de concertación que pivotan sobre uno o varios productos de características próximas, un territorio de competencia, generalmente nacional, y un conjunto de profesiones que producen, transforman o comercializan tales productos<sup>984</sup>.

---

<sup>981</sup> Disposición adicional séptima RRNA: “1. Los expedientes de las asociaciones de consumidores y usuarios inscritas en el Registro Nacional de Asociaciones, que igualmente figuran inscritas en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios, serán transferidos por el Ministerio del Interior a la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Al mismo tiempo, se procederá a suprimir el nombre de tales asociaciones del Fichero de denominaciones. 2. A partir de la entrada en vigor de este reglamento, el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios será el competente para acordar la inscripción de los actos de modificación de los extremos registrales que consten en tales expedientes, así como, en su caso, de la disolución de las respectivas entidades”.

<sup>982</sup> Estas asociaciones, que no pueden utilizar los términos “consumidores” y “usuarios”, quedan clasificadas en el RNA bajo el código 842 “Usuarios de servicios privados. Consumo”.

<sup>983</sup> Reglamento 2077/1992 del Consejo, de 30 de junio, relativo a las organizaciones y acuerdos interprofesionales en el sector del tabaco bruto.

<sup>984</sup> Vid. CEBOLLA, M.A., *Las organizaciones interprofesionales agroalimentarias en la Unión Europea y en España*, Revista Distribución y Consumo, núm. 111, 2010, págs. 55 a 59.

En concreto, la organización interprofesional agroalimentaria (OIA) se define en la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, como «aquella, de ámbito estatal o superior al de una Comunidad Autónoma, que esté constituida por organizaciones representativas cualquiera que sea la naturaleza jurídica empresarial de sus representados, de la producción, de la transformación y en su caso de la comercialización y distribución agroalimentaria» (art. 2)<sup>985</sup>. Este precepto puede resultar confuso porque define «organización interprofesional» como una «organización» formada por «organizaciones representativas», pero sin vincular esa «organización» con ningún tipo de persona jurídica, además de que toda persona jurídica es en sí misma una organización. La Ley elude decir que esa «organización» sea una asociación y, en cualquier caso, si esa fue la intención oculta del legislador, ya sabemos que no todas las asociaciones, por el hecho de serlo, ni menos aún cualquier entidad no lucrativa, se han de inscribir en el registro general de asociaciones, sobre todo si las mismas están sometidas a un régimen jurídico fuertemente singular, como es el caso de las OIA.

En efecto, las OIA tienen unas finalidades exclusivas, entre otras, las de velar por el adecuado funcionamiento de la cadena alimentaria, desarrollar métodos e instrumentos para mejorar la calidad de los productos en todas las fases de la producción, la transformación, la comercialización y la distribución, contribuir a mejorar la coordinación de los diferentes operadores implicados en los procesos de puesta en el mercado de nuevos productos, elaborar contratos tipo agroalimentarios compatibles con la normativa de competencia nacional y comunitaria, promover la adopción de medidas para regular la oferta, y la negociación colectiva de precios cuando existan contratos obligatorios en los términos previstos en la normativa comunitaria (art. 3).

De la misma forma, la Ley les obliga a determinados contenidos estatutarios, siendo en general los siguientes: a) regularán las modalidades de adhesión y retirada de los miembros que las conforman, garantizando la pertenencia a la misma de toda organización representativa de ámbito nacional que se comprometa al cumplimiento de los mismos, siempre que acredite representar, al menos, al 10 por 100 de la rama profesional a la que pertenece; b) regularán la duración del período de representatividad de las organizaciones miembro, los procedimientos para su renovación y una previsión sobre el estado de dicha representatividad, en caso de que por falta de acuerdo entre sus miembros se sobrepasase dicho período; c) establecerán la obligatoriedad para todos sus miembros del cumplimiento de los acuerdos adoptados por la propia organización interprofesional agroalimentaria; y d) regularán la participación paritaria en la gestión de la organización interprofesional

---

<sup>985</sup> El Ministerio de Agricultura matiza que a efectos de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, “se entiende por Organización Interprofesional Agroalimentaria, la constituida por organizaciones representativas de la producción, de la transformación y en su caso de la comercialización y distribución agroalimentaria, de un sector o producto incluido dentro del sistema agroalimentario. El sistema agroalimentario está formado por el conjunto de los sectores agrícola, ganadero, forestal y pesquero”, cfr. <https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/interprofesionales-y-contratos-agroalimentarios-tipo-/organizaciones-interprofesionales-agroalimentarias/>, último acceso 1.11.2019.

agroalimentaria del sector productor de una parte, y del sector transformador y comercializador de otra (art. 4.2).

A partir de lo anterior, la OIA que se constituye lo hace con el propósito de ser reconocida como tal por el Ministerio de Agricultura y ser inscrita en el Registro de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias, por lo que carece de sentido que, en la práctica, asistamos a la previa inscripción de estas organizaciones tan específicas, de intensa base empresarial, en el RNA.

Nada justifica este supuesto de doble inscripción, ni tan siquiera los requisitos establecidos para acceder al Registro de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias, entre los que no se encuentra la presentación de un eventual certificado expedido por el registro general de asociaciones, como así ocurre para los registros derivados o secundarios. Según el Real Decreto 705/1997, de 16 de mayo, de desarrollo de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, las OIA interesadas en su reconocimiento dirigirán al Ministerio de Agricultura solicitud firmada por todas las organizaciones que la componen y acompañada por un ejemplar de los siguientes documentos: *«a) Escritura o acta de constitución y texto de los estatutos y, en su caso, reglamento de régimen interno de la organización interprofesional agroalimentaria. Dicha organización interprofesional agroalimentaria deberá tener personalidad jurídica propia y exclusiva para finalidades reconocidas a dichas organizaciones, así como carecer de ánimo de lucro; b) Memoria, en la que se detallen las finalidades, objetivos y previsión de actuaciones iniciales de la organización; c) Acreditación del grado de implantación de la organización interprofesional agroalimentaria, mediante un baremo, que propuesto por la organización interprofesional solicitante del reconocimiento y, previo su refrendo por los miembros de las distintas ramas de actividad de la misma, deberá ser aprobado por el Ministerio de Agricultura»* (art. 2). El expediente de reconocimiento de la OIA *«se resolverá mediante orden ministerial en el plazo máximo de tres meses a partir del día siguiente a la fecha de entrada de la solicitud en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente»* (art. 8).

Además de carecer de base legal la previa inscripción en el RNA, que esto se haga para después verificarse una segunda inscripción en el Registro de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias supone una práctica injustificada en el contexto de la reducción de cargas administrativas a la ciudadanía.

De la misma forma ha de valorarse que, como queda dicho, una OIA nace con el propósito de ser avalada como tal por el Ministerio de Agricultura, y esto nos permite hacer una doble consideración. Por un lado, el reconocimiento choca con el régimen general del derecho de asociación pues las asociaciones comunes, objeto del RNA, no necesitan de ningún reconocimiento administrativo para ser lo que quieran ser. Por otro, pudiera ocurrir que una vez inscrita la OIA en el RNA, con la denominación de «organización interprofesional XXX» y con sus fines específicos y reservados, le fuera después denegado el reconocimiento administrativo, con la consecuencia de que el RNA estaría ofreciendo una información pública, digamos, falseada, en contra del rigor y exactitud que le es inherente, y ante el más que presumible mantenimiento de la inscripción debido, a su vez, a la más que probable falta de

disolución de la entidad. De hecho, en el RNA constaban 31 OIA a fecha 1 de enero de 2020 y el Ministerio de Agricultura sólo tenía reconocidas 26, lo que quiere decir que hay entidades constituidas como OIA que, en realidad, no lo son, y que el RNA las publicita como tales<sup>986</sup>.

A mayor abundamiento, cabe decir que las OIA, una vez inscritas en el Registro de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias, sin perjuicio de poder verificar el peculiar procedimiento de extensión de normas a otros operadores<sup>987</sup>, quedan bajo determinadas medidas de control y seguimiento por parte del Ministerio de Agricultura<sup>988</sup> y sometidas a un severo y exclusivo régimen sancionador, todo lo cual en conjunto resulta inconcebible respecto de las asociaciones comunes.

Por todo lo expuesto proponemos la debida reforma de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, para convertir al ya existente Registro de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias en un verdadero registro primario, de acceso directo de las OIA pues, en definitiva, lo que le confiere su cualidad esencial de «organización interprofesional» no es su inscripción previa en un registro general de asociaciones sino el reconocimiento otorgado por el Ministerio de Agricultura y la automática inscripción en este registro diferenciado, que se erigiría en el órgano especializado competente para controlar con todas las garantías la legalidad del acta de constitución, estatutos, reglamento interno, memoria y representatividad. De forma paralela, habría que modificar la LODA para añadir a la relación de entidades asociativas especiales (art. 1.3) a las organizaciones interprofesionales agroalimentarias<sup>989</sup>, sin perjuicio de su aplicación supletoria (disposición final segunda).

---

<sup>986</sup> Mediante Orden AAA/1706/2016, de 19 de octubre (*BOE* núm. 260, de 27 de octubre de 2016), el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente acordó “revocar el reconocimiento como organización interprofesional agrolimentaria e inscribir la revocación en el Registro de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias, a la Organización Interprofesional del Pez Espada (INTERESPADA), por permanecer inactiva, sin desarrollar ninguna de las finalidades establecidas en el artículo 3 de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, por un periodo ininterrumpido de tres años”. Sin embargo, la Organización Interprofesional del Pez Espada (INTERESPADA) permanece en la actualidad inscrita en el RNA.

<sup>987</sup> Adoptado en el seno de una OIA un acuerdo que cuente con el respaldo exigido en el artículo 8.2 de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, ésta podrá proponer la extensión de todas o algunas de sus normas al conjunto total de productores y operadores del sector o producto, así como, en su caso, la aportación económica necesaria para su efectividad por parte de aquéllos que no estén integrados en la OIA. La aprobación de la extensión de normas se realiza mediante Orden del Ministerio de Agricultura, que determinará el período de vigencia del acuerdo que se hace extensivo (art. 10 y 15 Real Decreto 705/1997, de 16 de mayo). Un ejemplo de esto lo encontramos en la “Orden APA/1011/2019, de 30 de septiembre, por la que se extiende el acuerdo de la Asociación Interprofesional Porcino de Capa Blanca, al conjunto del sector y se fija la aportación económica obligatoria, para realizar actividades de promoción del consumo de la carne de porcino en el mercado interior, apoyo a la internacionalización sectorial, promoción y defensa genérica de la imagen del sector y de su ganadería, apoyo a la producción ganadera, la sostenibilidad y la gestión de crisis sectoriales, potenciación de la calidad y de la innovación tecnológica y optimización del conocimiento y la transparencia informativa del sector porcino de capa blanca español, durante las campañas 2019/2020, 2020/2021, 2021/2022, 2022/2023 y 2023/2024” (*BOE* núm. 244, de 10 de octubre de 2019).

<sup>988</sup> Las OIA están obligadas a llevar libros registros de miembros y de acuerdos, y presentar ante el Registro de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias la memoria anual de actividades del año anterior, el estado de representatividad al cierre del ejercicio, las cuentas anuales y la liquidación del último ejercicio debidamente auditado, y el presupuesto anual de ingresos y gastos del ejercicio corriente.

<sup>989</sup> Esta eventual reforma conllevaría la expresa previsión del traslado de los expedientes de las OIA existentes en el RNA desde el Ministerio del Interior al Ministerio de Agricultura, de la misma forma que con toda normalidad ya se realizó este proceso en 2016 entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Sanidad respecto de las asociaciones de consumidores y usuarios.

### 3.3. Las entidades de gestión de derechos de propiedad intelectual

Las anteriores consideraciones sobre las OIA llegan al extremo cuando nos enfrentamos a las entidades de gestión de derechos de propiedad intelectual, que vienen a simbolizar la quiebra de la gran conquista de la democracia para las asociaciones, y que no fue otra que la completa desaparición de la autorización gubernativa previa a su constitución y funcionamiento. Veamos primero la configuración y régimen jurídico de las entidades de gestión para después comprobar cuán lejos se encuentran de las asociaciones comunes y de su registro natural.

La norma de referencia en este ámbito es el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril (LPI), y a su amparo el Ministerio de Cultura informa que las entidades de gestión colectiva de derechos de propiedad intelectual (EGDPI), reguladas en el Título IV del Libro III de la LPI, pueden definirse como organizaciones privadas de base asociativa y naturaleza no lucrativa que se dedican en nombre propio o ajeno a la gestión de derechos de propiedad intelectual de carácter patrimonial por cuenta de sus legítimos titulares. Sometidas a tutela administrativa, requieren la autorización del Ministerio para actuar en el cumplimiento de sus funciones, entre las que se encuentran las siguientes: *«a) administrar los derechos de propiedad intelectual conferidos, con sujeción a la legislación vigente y a sus estatutos. Estas entidades ejercitan derechos de propiedad intelectual, bien de forma delegada por sus legítimos titulares, o bien por mandato legal (derechos de gestión colectiva obligatoria); persiguen las violaciones a estos derechos mediante un control de las utilidades; fijan una remuneración adecuada al tipo de explotación que se realice y perciben esa remuneración con arreglo a lo estipulado; b) en el ámbito de las utilidades masivas, celebrar contratos generales con asociaciones de usuarios de su repertorio y fijar tarifas generales por la utilización del mismo; c) permitir hacer efectivos los derechos de naturaleza compensatoria (por ejemplo, remuneración por copia privada); d) realizar el reparto de la recaudación neta correspondiente a los titulares de derechos; e) prestar servicios asistenciales y de promoción de los autores y artistas intérpretes o ejecutantes; e) proteger y defender los derechos de propiedad intelectual contra las infracciones que se cometan, acudiendo en su caso a la vía judicial»*<sup>990</sup>.

En efecto, según el art. 147 LPI, las entidades legalmente constituidas que tengan establecimiento en territorio español y pretendan dedicarse, en nombre propio o ajeno, a la gestión de derechos de explotación u otros de carácter patrimonial, por cuenta y en interés de varios autores u otros titulares de derechos de propiedad intelectual, deberán obtener la oportuna autorización del Ministerio de Cultura, con objeto de garantizar una adecuada protección de la propiedad intelectual, la cual se publicará en el «Boletín Oficial del Estado».

Conforme al art. 148.1 LPI la autorización sólo se concederá si, formulada la oportuna solicitud, esta se acompaña de la documentación que permita verificar la concurrencia de las siguientes condiciones: a) que los estatutos de la entidad solicitante cumplan los requisitos establecidos en este título; b) que de los datos aportados y de la información practicada se

---

<sup>990</sup> Vid. <http://www.culturaydeporte.gob.es/cultura-mecd/areas-cultura/propiedadintelectual/gestion-colectiva/entidades-de-gestion-colectiva.html>, último acceso 1.11.2019.

desprenda que la entidad solicitante reúne las condiciones necesarias para asegurar la eficaz administración de los derechos, cuya gestión le va a ser encomendada, en todo el territorio español; y c) que la autorización favorezca los intereses generales de la protección de la propiedad intelectual.

Los estatutos de las EGDPI deben contener una serie de extremos que, en gran medida, se separan de los previstos en el art. 7 LODA, siendo los siguientes:

«a) *La denominación, que no podrá ser idéntica a la de otras entidades, ni tan semejante que pueda inducir a confusiones. En caso de no integrar la denominación la referencia “Entidad de Gestión de Derechos de Propiedad Intelectual”, se deberá hacer constar esta, o su abreviatura “EGDPI”, a continuación de la denominación correspondiente; b) El objeto y fines, que será la gestión de los derechos o categorías de derechos de propiedad intelectual especificándose aquellos que vayan a administrar. Asimismo, podrán realizar actividades distintas a la gestión de los derechos de propiedad intelectual siempre que las mismas estén vinculadas al ámbito cultural de la entidad y se cumpla el requisito de ausencia de ánimo de lucro establecido en el artículo 147; c) Las clases de titulares de derechos comprendidos en la gestión y, en su caso, las distintas categorías de aquellos a efectos de su participación en la administración y control interno de la entidad; d) Los criterios para la adquisición y pérdida de la cualidad de miembro de la entidad de gestión que deberán ser objetivos, transparentes y no discriminatorios. En todo caso, los miembros, que podrán ser titulares de derechos o entidades que los representen, incluidas entidades de gestión y asociaciones de titulares de derechos, deberán ser titulares de derechos de los que haya de gestionar la entidad y el número de ellos no podrá ser inferior a diez; e) Los derechos de los miembros y, en particular: 1.º Las condiciones para el ejercicio del derecho del miembro a conceder autorizaciones no exclusivas para el ejercicio no comercial de los derechos encomendados a la entidad de gestión, previsto en el artículo 169. 2.º El derecho a comunicarse por vía electrónica con la entidad, incluso a efectos de ejercer sus derechos. 3.º Las condiciones para el ejercicio del derecho de revocación total o parcial del contrato de gestión, previsto en el artículo 158, que deberán mantener un equilibrio entre este derecho del miembro y la capacidad de la entidad de gestión para gestionar eficazmente los derechos que le han sido encomendados; f) El derecho de todos los miembros a ser convocados en tiempo y forma a las reuniones de la asamblea general, así como a asistir y participar en las mismas disponiendo en todo caso, al menos de un voto. Así como el régimen de voto de los miembros en la asamblea general, que podrá establecerse teniendo en cuenta criterios de ponderación que limiten razonablemente el voto plural, garantizando, en todo caso, una representación equitativa y proporcionada del conjunto de los miembros. Dichos criterios de ponderación podrán basarse únicamente en la duración de la condición de miembro en la entidad de gestión, en las cantidades recibidas en virtud de dicha condición o en ambos. En materia relativa a sanciones de exclusión de miembro, el régimen de voto será igualitario. No obstante, la determinación del régimen de ponderación en el voto no permitirá que se produzcan concentraciones mayoritarias de votos en poder de un número reducido de miembros que constriñan la democracia interna o alteren, de alguna forma, la libertad de actuación de la asamblea general; g) Los deberes de los miembros y su régimen disciplinario; h) Las normas que rijan la convocatoria de la asamblea general de la entidad de gestión; i) Los órganos de gobierno y representación de la entidad de gestión, el órgano de control interno y las respectivas competencias de todos ellos, así como las normas relativas a la convocatoria,*

constitución y funcionamiento de los de carácter colegiado, con prohibición expresa de adoptar acuerdos respecto de los asuntos que no figuren en el orden del día; j) El procedimiento de elección y cese por la asamblea general de los miembros que formen parte de los órganos de gobierno y representación y del órgano de control interno de la entidad de gestión. Estas disposiciones deberán velar por que la composición de dichos órganos elegidos por la asamblea general y del órgano de control interno de la entidad de gestión se atenga al principio de representación equilibrada de mujeres y hombres en el nombramiento de los titulares de dichos órganos; k) El patrimonio inicial y los recursos económicos previstos; l) Los principios generales conforme a los que los órganos de gobierno y representación de la entidad de gestión elaborarán el reglamento de reparto de los derechos recaudados que, posteriormente, deberá ser ratificado por la asamblea general. En cualquier caso, como parte de dichos principios generales deberá excluirse la arbitrariedad en el reparto y garantizarse que la participación de los titulares en el reparto sea proporcional a la utilización de sus obras y prestaciones protegidas y, en consecuencia, a la recaudación que contribuyan a generar para la entidad de gestión. Las entidades de gestión adoptarán las medidas necesarias, incluyendo la fijación de topes de reparto cuando sea procedente, para evitar que obras o prestaciones reciban cantidades desproporcionadas en relación a los rendimientos comerciales o de audiencia que se producen durante su explotación. En particular, en aquellos supuestos de radiodifusión en los que el valor comercial por el uso de las obras y prestaciones protegidas sea testimonial por ausencia de audiencia significativa, será de aplicación una cantidad a tanto alzado que en ningún caso superará el veinte por ciento del total recaudado de cada usuario por un uso intensivo o cuantitativo máximo de las obras, prorrateándose dicho porcentaje proporcionalmente al uso intensivo que se produzca en cada momento; m) El régimen de control de la gestión económica y financiera de la entidad; n) El destino del patrimonio o activo neto resultante en los supuestos de liquidación de la entidad que, en ningún caso, podrá ser objeto de reparto entre los miembros; ñ) Las disposiciones adecuadas para asegurar una gestión libre de influencias de los usuarios de su repertorio. Estas disposiciones deberán velar por que aquellos titulares de derechos que pertenezcan a empresas usuarias no ocupen puestos en los órganos de gobierno y no participen en las tomas de decisión en que pudiera existir un conflicto de interés. En todo caso, la entidad de gestión adoptará medidas para evitar una injusta utilización preferencial de las obras y prestaciones protegidas, en particular por aquellos titulares, pudiendo incluso establecer restricciones al reparto; o) El procedimiento de tratamiento y resolución de las reclamaciones y quejas planteadas por los miembros y por entidades de gestión por cuya cuenta se gestionen derechos en virtud de un acuerdo de representación, en relación con el ámbito de actividad de la entidad de gestión y, en particular, las condiciones de adquisición y pérdida de la condición de miembro; cualquier aspecto relativo al contrato de gestión; y la recaudación y reparto de derechos. Las respuestas a las reclamaciones se efectuarán por escrito y, cuando se rechacen, deberán estar suficientemente motivadas» (art. 159 LPI).

El apartado i), relativo al contenido estatutario que determina la estructura organizativa de la entidad, incluye una novedad derivada de la Ley 2/2019, de 1 de marzo, de reforma de la LPI, que obligó a las EGDPI a dotarse de un «órgano de control interno»<sup>991</sup>,

---

<sup>991</sup> Apartado III del Preámbulo de la Ley 2/2019, de 1 de marzo: “En este capítulo [Capítulo I del Libro IV] destaca la introducción de un órgano que tendrá como función controlar internamente la gestión llevada a cabo por los órganos

inexistente para las asociaciones comunes. En concreto, los artículos 160, 161 y 162 LPI se refieren, respectivamente, a la asamblea general, al órgano de administración y a este órgano diferenciado de control interno.

Por su parte, para valorar la concurrencia de las condiciones establecidas en las letras b) y c) del art. 148.1 se tendrán particularmente en cuenta como criterios de valoración, la capacidad de una gestión viable de los derechos encomendados, la idoneidad de sus estatutos y sus medios materiales para el cumplimiento de sus fines, y la posible efectividad de su gestión en el extranjero, atendándose, especialmente, a las razones imperiosas de interés general que constituyen la protección de la propiedad intelectual (art. 148.2 LPI).

Previa tramitación de los correspondientes procedimientos y resoluciones favorables, en la actualidad cuentan con aprobación del Ministerio de Cultura, como EGDPI de autores la «Sociedad General de Autores y Editores» (SGAE), el «Centro Español de Derechos Reprográficos» (CEDRO), «Visual, Entidad de Gestión de Artistas Plásticos» (VEGAP) y «Asociación de Derechos de Autor de Medios Audiovisuales» (DAMA), como EGDPI de artistas «Artistas Intérpretes o Ejecutantes» (AIE) y «Artistas Intérpretes, Sociedad de Gestión» (AISGEL) y como EGDPI de productores la «Asociación de Gestión de Derechos Intelectuales» (AGEDI) y la «Entidad de Gestión de Derechos de los Productores Audiovisuales» (EGEDA), estando considerada como entidad dependiente de las EGDPI «Ventanilla Única Digital». Todas estas EGDPI, incluida la entidad dependiente, están inscritas en el RNA.

Las EGDPI son las únicas legitimadas para ejercer los derechos confiados a su gestión y hacerlos valer en toda clase de procedimientos administrativos o judiciales. Para acreditar dicha legitimación, la entidad de gestión únicamente deberá aportar al inicio del proceso copia de sus estatutos y certificación acreditativa de su autorización administrativa (art. 150 LPI), no exigiéndose, por tanto, certificado de inscripción registral.

Pero junto a lo anterior, las EGDPI se ven sometidas a una intensa labor de supervisión y seguimiento por la Administración. Así, corresponden al Ministerio de Cultura las siguientes funciones: a) la comprobación del cumplimiento de los requisitos legales al inicio de la actividad y la inhabilitación legal para operar de las entidades de gestión y de los operadores de gestión independientes; b) la aprobación de las modificaciones estatutarias, una vez que lo hayan sido por la respectiva asamblea general; y c) la recepción de las comunicaciones de inicio de actividad remitidas por las entidades de gestión con establecimiento fuera de España y por los operadores de gestión independientes que presten, todos ellos, servicios en territorio español; y de las comunicaciones de variación de los datos contenidos en las mismas (art. 155 LPI). También corresponderán al Ministerio de Cultura las funciones de inspección, vigilancia y control, incluido el ejercicio de la potestad sancionadora, sobre las EGDPI, las entidades que de ellas dependan y los operadores de gestión independiente, cuando de acuerdo con lo previsto

---

de gobierno y representación de la entidad. Este órgano de control interno estará compuesto por miembros de la entidad y, en ciertos supuestos previstos legalmente, por personas independientes ajenas a la misma. Para garantizar su independencia funcional, ninguna de las personas que lo compongan podrá guardar relación alguna con las personas integrantes de los órganos de gobierno y representación de la entidad. Sus funciones de control se centrarán, entre otros aspectos, en los repartos de los derechos recaudados, la tramitación de los expedientes disciplinarios, las quejas y las reclamaciones y la ejecución del presupuesto. Concebido como un órgano de apoyo a la asamblea general (y por ende, a los miembros de la entidad), deberá informarla anualmente sobre el ejercicio de sus competencias e incluso podrá convocarla extraordinariamente cuando lo estime conveniente para el interés de la entidad de gestión”.



en la LPI no corresponda el ejercicio de estas funciones a una Comunidad Autónoma (art. 155.3 LPI).

Finalmente, como lógico resultado de lo expuesto, la autorización concedida puede ser retirada y, en concreto, el art. 149 LPI establece que la autorización podrá ser revocada por el Ministerio de Cultura si sobreviniera o se pusiera de manifiesto algún hecho que pudiera haber originado la denegación de la autorización, o si la entidad de gestión incumpliera gravemente sus obligaciones, surtiendo efectos a los tres meses de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Tan específico régimen jurídico nos permite ya llegar a dos conclusiones. La primera, que el control de legalidad que a través del oportuno procedimiento administrativo realiza el Ministerio de Cultura sobre la constitución y los estatutos de las EGDPI es preferente y desplaza a la calificación registral. Y la segunda, en su consecuencia, que sólo puede acceder al RNA aquella EGDPI que junto con el acta constitutiva y los estatutos aporte la correspondiente autorización del Ministerio de Cultura que acredite que, en efecto, está facultada para funcionar como tal.

Estamos pues ante un hecho insólito, ya que no existe asociación alguna que para ingresar en el RNA tenga que presentar la previa habilitación o autorización administrativa de su existencia y condición, e incluso después la previa autorización de las modificaciones estatutarias que se pretendan inscribir. Cabría preguntarse entonces qué hacen las EGDPI en el RNA.

Pero antes hay que aclarar que la autorización de las EGDPI no es equiparable al contenido del art. 13.1 LODA, según el cual las asociaciones, en el ejercicio de sus actividades, «*habrán de atenerse a la legislación específica que regule tales actividades*». Las asociaciones comunes surgen de la iniciativa particular y se perfeccionan con el acto constitutivo, sobre el que no interviene la autoridad pública, lo que no excusa para que deban obtener de ésta los permisos y licencias necesarios para el desarrollo de su actividad. Tales autorizaciones son aquí meros elementos instrumentales para desplegar los fines sociales, que no interfieren en la identidad de la asociación común adquirida de forma autónoma en el pacto asociativo. Las EGDPI, por el contrario, aun surgiendo de la iniciativa particular, necesitan que un acto administrativo autorizador que complete el acto constitutivo y les confiera la cualidad esencial de «entidad de gestión». No hay aquí un elemento coyuntural de actividad sino un elemento consustancial de identidad sin el cual no se puede hablar de EGDPI. Es precisamente a partir de la autorización que las EGDPI se alejan definitivamente del concepto de «asociación común» para aproximarse a lo que el Tribunal Supremo ha llamado «tipo especial de sociedad»<sup>992</sup>.

Tratando ya de responder a la pregunta planteada, es preciso recordar y retomar nociones consolidadas para después constatar la incorrecta ubicación de las EGDPI en el RNA.

---

<sup>992</sup> La STS de 7.10.2015 (S. 3ª) confirmó la resolución del Ministerio del Interior de 22 de julio de 2009, por la que se denegó la declaración de utilidad pública a la entidad de gestión de derechos de autor “Artistas Intérpretes o Ejecutantes (AIE)”. El Tribunal Supremo no discutió que presentara interés general la protección de los derechos de propiedad intelectual ni que no se estuviera ante ausencia de lucro, pero cuestionó que este tipo de entidades, por su propia naturaleza, deban recibir el mismo trato que las asociaciones comunes, respecto de las que no es razonable su equiparación (FJ 3).

Frente a lo establecido en Ley de Asociaciones de 1964, el gran avance de la Constitución de 1978 en este ámbito fue el de la total desaparición de la autorización gubernativa previa a la válida existencia de las asociaciones, y a partir de aquí el Tribunal Constitucional, con referencia al artículo 22 CE, ha fijado que el derecho de asociación se basa en la libertad de constitución, organización y funcionamiento de las asociaciones sin intervención administrativa de tipo alguno, al margen de su inscripción en el registro correspondiente a los efectos de publicidad. Por todas, la STC 56/1995 afirma que 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»*. Estas notas de libertad y voluntariedad fundamentan la existencia de las asociaciones comunes en España y son éstas las únicas susceptibles de inscripción en los registros generales de asociaciones, entre ellos, el RNA.

En gran medida, nada de lo anterior es predicable de las EGDPI, que se encuentran sometidas a una especial tutela por parte del Ministerio de Cultura sobre la base de un régimen de autorizaciones administrativas y facultades de intervención. En concreto, estas entidades, además de nacer con un fin específico y con unos estatutos de contenido predeterminado que las identifican y singularizan frente a otras personas jurídicas, precisan para su válido funcionamiento de la oportuna autorización del Ministerio de Cultura, necesaria para garantizar una adecuada protección de la propiedad intelectual. De igual manera, las modificaciones de los estatutos acordadas por la respectiva asamblea general también tienen que ser aprobadas por el Ministerio de Cultura, que a su vez es competente para revocar la autorización concedida. Y todo ello sin perjuicio de las reconocidas competencias supervisoras de dicho departamento que se materializan en facultades de inspección, vigilancia y control, y ejercicio de la potestad sancionadora sobre las EGDPI.

Este régimen, como queda dicho, es completamente ajeno al propio de las asociaciones comunes. Por ello, la LPI, respecto de las EGDPI, viene a constituir un cuerpo normativo especial o, lo que es lo mismo, un «régimen asociativo específico», lo que justificaría, como así ocurre en otros ámbitos asociativos, la creación de un registro propio para este tipo de entidades.

Precisamente, la ausencia de este registro hizo que, en su momento, se adoptase una solución de urgencia para salvar el principio de publicidad, comenzando por la que debía darse a la Sociedad General de Autores y Editores (SGAE). En efecto, la SGAE se constituyó en virtud de lo establecido en la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual, y fue autorizada como entidad encargada de la gestión de los derechos de explotación u otros de carácter patrimonial por Orden del Ministerio de Cultura de 1 de junio de 1988. Aunque ya entonces se encontraba sometida a un régimen singular que claramente trascendía del régimen común de las asociaciones, la SGAE quedó inscrita en el RNA por cuanto que su normativa específica no contemplaba para ellas un régimen especial de registro. Por ello, en la resolución de la Dirección General de Política Interior de 5 de octubre de 1988 se hizo constar expresamente: *«... al no disponerse en la Ley 22/1987 la creación de un Registro para este tipo de entidades, habrá que acudir necesariamente al Registro que establece la Ley 191/1964»*. Es decir, la citada resolución constató que la Ley de Propiedad Intelectual había obviado la creación de un registro propio y que, aunque la inscripción fuera irregular, por razones de seguridad jurídica debía accederse a registrar a la SGAE en el Ministerio del Interior.

Con posterioridad a 1988 pero antes de 2002, es decir, antes de aprobarse la LODA, quedaron inscritas bajo los mismos parámetros el resto de las actuales EGDPI (CEDRO, VEGAP, DAMA, AIE, AISGEL, AGEDI y EGEDA).

A diferencia de lo que se entendió en 1988 y años sucesivos con base en la Ley de Asociaciones de 1964, tras la entrada en vigor de la LODA y, en particular, del RRNA, que ha marcado una nueva etapa, las competencias de este registro están perfectamente delimitadas. De hecho, uno de los objetivos básicos del RRNA fue el de definir con más precisión el Registro y su objeto. Así se expresa en el preámbulo (*«se define con claridad que el objeto del Registro es la inscripción de las asociaciones no lucrativas de ámbito estatal que puedan ser calificadas de generales o de régimen común»*), se plasma en el artículo 1 (*«el Registro Nacional de Asociaciones tiene por objeto la inscripción de las asociaciones, federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones de ámbito estatal, ..., siempre que, ..., no tengan fin de lucro y no estén sometidas a un régimen asociativo específico»*) y se materializa, por ejemplo, en la disposición adicional séptima con la expulsión del RNA de las asociaciones de consumidores y usuarios, mientras que el resto de asociaciones y entidades de base asociativa que no puedan calificarse estrictamente de «asociaciones de régimen común» quedaron sujetas, a partir de la entrada en vigor de la norma (1 de diciembre de 2015), al mismo régimen restrictivo. Con todo ello se pretendió configurar al RNA como un registro con sustantividad diferenciada bajo unas reglas de competencia material y territorial perfectamente definidas, así como evitar irregulares encajes, cuáles serían el ingreso en el mismo de cualesquiera entidades de base asociativa, como pueden ser partidos políticos, sindicatos, confesiones religiosas, asociaciones empresariales, deportivas o, las ya indicadas, de consumidores y usuarios, ni de cualquier otra entidad por el solo hecho de carecer de ánimo de lucro, como las fundaciones o mutualidades, ni de otras de distinta naturaleza como comunidades de bienes o de propietarios, sociedades, cooperativas, agrupaciones de interés económico o uniones temporales de empresas, ni en general de cualquier entidad en la que pudieran confluir algunos aspectos del derecho de asociación como cámaras, colegios u organizaciones profesionales.

El RNA no es hoy un registro residual, secundario, subalterno o supletorio en el que, por falta de previsión normativa específica, deban admitirse a inscripción cualesquiera entidades, sino que se trata de un registro de indudable importancia para la seguridad jurídica cuyo exclusivo objeto es la inscripción de las asociaciones de régimen común sometidas a las disposiciones generales de la LODA, que no la inscripción de aquellas asociaciones especiales sometidas a la correspondiente legislación sectorial, en cuyo supuesto se encuentran, entre otras entidades de base asociativa, las EGDPI, que de manera alguna se las puede calificar de «asociaciones de régimen común» al quedar sometidas a las disposiciones específicas contenidas en la LPI.

A pesar de la contundente razonabilidad de todo lo anterior, la realidad que pesa sobre el RNA es la difícil inadmisión a inscripción de las EGDPI por falta de una más completa normativa. La salida intermedia que se ha encontrado a esta atípica situación es una especie de colaboración interdepartamental en la que el Ministerio de Cultura califica y el Ministerio del Interior publicita, lo que viene a traducirse en que sólo si a la solicitud de inscripción se adjunta, además de acta fundacional y estatutos, la pertinente autorización administrativa, se procederá al registro de la EGDPI a los solos efectos de publicidad. No puede ser de otra

forma, porque si faltara esa autorización en el expediente y se resolviera favorablemente la inscripción, el RNA estaría contribuyendo a la confusión del tráfico jurídico al informar públicamente de la existencia de una EGDPI, con este nombre reservado, que carece de tal cualidad precisamente por no haber obtenido con carácter previo la autorización que la acredita como tal<sup>993</sup>. El RNA está establecido para proporcionar certidumbre no para inducir a error a los múltiples terceros, de naturaleza pública y privada, interesados en el contenido de los asientos y documentos depositados.

Pero esta solución, a nuestro juicio, es insatisfactoria por producirse, al menos, dos evidentes disfunciones de orden registral. La primera, que una de las atribuciones básicas del RNA como es la calificación queda sustituida por el control de legalidad que realiza otro órgano administrativo, y la segunda que, tras la inscripción, el RNA viene a ejercer otra función esencial como es la publicidad pero respecto de una entidad que no es asociación de régimen común. Ambos aspectos son insólitos y claramente desvirtúan el carácter del RNA, que se convierte en lo que no es, en un mero receptor de resoluciones administrativas, cuando el ingreso de las asociaciones se debe hacer desde el principio de pleno respeto al negocio jurídico constitutivo, sin mediar entre éste y la inscripción autorización administrativa de tipo alguno, o lo que es lo mismo, no se puede convertir al RNA es un simple e indiscriminado portal de publicidad, privándole de las funciones que le son inherentes.

Como en otras ocasiones la única solución que encontramos para resolver esta anomalía es la gestión de un registro propio por parte del Ministerio de Cultura. Y en este sentido se da la afortunada circunstancia de que ese registro ya existe. El Registro de la Propiedad Intelectual está establecido para la inscripción de los derechos de autor y le corresponden tanto funciones de calificación como de publicidad (art. 145 LPI). Bastaría la sencilla reforma de estructurarlo en dos secciones, una para los derechos de propiedad intelectual y otra para las EGDPI, a la que accederían éstas de oficio una vez obtenida la oportuna autorización, para solventar la inaudita situación registral que padece el RNA.

Insistimos, a modo de resumen, que la autorización administrativa previa, la reserva de fines específicos y exclusivos, la constante tutela del Ministerio de Cultura y el hecho de que este departamento, con un simple apercebimiento, pueda revocar dicha autorización, equivalente a la disolución misma de la entidad sin intervención judicial, son todos ellos aspectos que repugnan a la constitución, organización y funcionamiento de las asociaciones comunes, cuyo régimen jurídico está regido en amplios términos por los principios de libertad y autonomía, especialmente en sus relaciones con la Administración. Por ello, proponemos la debida reforma de la LPI para convertir al ya existente Registro de la Propiedad Intelectual en un verdadero registro primario, de acceso directo de las EGDPI, pues, en definitiva, lo que confiere la cualidad esencial de «entidad de gestión» no es la inscripción previa en un registro

---

<sup>993</sup> Así se ha razonado por la DGRN al confirmar el rechazo del Registro Mercantil a inscribir una “empresa de servicios de inversión” que, además, de presentar fines diferenciados, está sujeta, entre otros requisitos, a obtener autorización e inscribirse en el registro administrativo de la CNMV y añadir a su denominación la correspondiente al tipo de entidad de que se trata. Sobre el aspecto concreto de la inscribibilidad de las actividades con reserva legal, expuso que “es la definición estatutaria del objeto social, y no el efectivo desenvolvimiento posterior de las actividades en él comprendidas, lo que determina la aplicabilidad de aquellas disposiciones especiales que prevén el cumplimiento de ciertos requisitos por razón del ámbito de actuación delimitado, de modo que desde el momento fundacional la sociedad ha de reunir todos los requisitos que hagan viable el completo desarrollo de cualesquiera actividades que integran el objeto social”, vid. Resolución de 27 de febrero de 2019, de la Dirección General de los Registros y del Notariado (FJ 2), en *BOE* núm. 73, de 26 de marzo de 2019.

general de asociaciones sino la autorización otorgada por el Ministerio de Cultura, que se erigiría en el órgano especializado competente para controlar con todas las garantías la legalidad del acta de constitución y los estatutos, así como la capacidad de la entidad en la administración de los derechos y en la protección del interés general. De forma paralela, habría que modificar la LODA para añadir a la relación de entidades asociativas especiales (art. 1.3) a las EGDPI<sup>994</sup>, sin perjuicio de su aplicación supletoria (disposición final segunda).

#### 4. LA DEPENDENCIA ORGÁNICA DEL RNA

Entre otras características que han acompañado al registro de asociaciones a lo largo de la historia se encuentra la de su adscripción ininterrumpida al Ministerio del Interior. Se trata de una dependencia que, no obstante, ha evolucionado en el sentido de una progresiva pérdida de protagonismo de dicho departamento en este ámbito, por más que aún conserve el más importante de los registros generales de asociaciones como es el RNA. Pero quizás sea hora ya de que esa ligazón se rompa definitivamente y dé paso a otras opciones más acordes con la naturaleza tanto de las asociaciones como del propio Registro.

Antes de llegar a tal propuesta, conviene hacer una mínima referencia a los dos centros directivos del Ministerio del Interior que han gestionado la inscripción de las asociaciones desde 1964 hasta la actualidad, como son la Dirección General de Política Interior y la Secretaría General Técnica.

El RNA nace con la Ley de Asociaciones de 1964 y el posterior Decreto de 20 de mayo de 1965 lo adscribe a la Dirección General de Política Interior del entonces Ministerio de la Gobernación, dictándose después la Orden de 25 de junio de 1965 por la que se delegan en el Director general Política Interior facultades en materia de asociaciones<sup>995</sup>. En ese momento, la dirección general presentaba competencias de orden político y coordinación de la administración periférica, por lo que el enfoque orgánico era coherente con la idea de un registro pensado para el control de las asociaciones, que además, en general, se inscribían en los registros provinciales de los Gobiernos Civiles. Por ello, no llegó ni a plantearse que el RNA se llevara en la Secretaría General Técnica, creada cuatro años antes, en 1960, con funciones de estudio y documentación, asistencia técnica y formulación de planes generales de actuación.

La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 había introducido importantes modificaciones en la organización de la Administración Central y previó en su exposición de motivos *«la posibilidad de establecer en los Ministerios civiles una Secretaría General Técnica, que tendrá a su cargo el estudio y documentación de las materias propias del Departamento, así como la formulación de los planes generales de actuación y la coordinación de los planes particulares de los distintos centros directivos»*, lo que llegó a considerarse la más

---

<sup>994</sup> Esta eventual reforma conllevaría la expresa previsión del traslado de los expedientes de las EGDPI existentes en el RNA desde el Ministerio del Interior al Ministerio de Cultura, de la misma forma que con toda normalidad ya se realizó este proceso en 2016 entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Sanidad respecto de las asociaciones de consumidores y usuarios.

<sup>995</sup> *BOE* núm. 172, de 20 de julio de 1965.

importante de las innovaciones de la citada Ley<sup>996</sup>. El art. 19 vino a plasmar la figura del secretario general técnico y a concretar esas genéricas funciones, que se desglosaron en las siguientes: 1. Elaborar los proyectos de planes generales de actuación y los programas de necesidades del Departamento; 2. Prestar asistencia técnica y administrativa al Ministro en cuantos asuntos éste juzgue conveniente, con vista a la coordinación de los servicios; 3. Proponer las reformas que se encaminen a mejorar y perfeccionar los servicios de los distintos centros del Ministerio y preparar la relativa a su organización y métodos de trabajo, atendiendo principalmente a los costes y rendimiento; 4. Proponer las normas generales sobre adquisición de material y cuantas disposiciones afecten al funcionamiento de los servicios; 5. Preparar compilaciones de las disposiciones vigentes que afecten al Ministerio, proponer las refundiciones o revisiones de textos legales que se consideren oportunos, y cuidar de las publicaciones técnicas, periódicas o no, del Ministerio; 6. Dirigir y facilitar la formación de las estadísticas acerca de la competencia del Departamento, en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística, y de las demás que se estimen convenientes.

En uso de la facultad legal, el Decreto 1841/1960, de 21 de septiembre<sup>997</sup>, creó la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, *«lo que se justificó por el volumen de los servicios dependientes del Ministerio y su amplia proyección en el territorio nacional. Nació como órgano de estudio para la programación, organización y coordinación de los servicios del Departamento, y entre sus funciones estaban las de prestar asistencia técnica y administrativa al ministro y al subsecretario, sugerir reformas para mejorar la organización y métodos de trabajo a fin de que los distintos servicios pudieran actuar con la máxima economía, celeridad y eficacia, fomentar la normalización y simplificación de documentos, y la progresiva mecanización y automatismo de los servicios, elaborar o informar los proyectos de modificación orgánica de los servicios, conocer de todas las disposiciones de carácter general emanadas del Ministerio, preparar compilaciones, refundiciones o revisiones de textos legales vigentes, impulsar la formación y perfeccionamiento de los funcionarios, dirigir las Oficinas de Información, cuidar de las publicaciones técnicas, crear un centro de documentación y gestionar la biblioteca, asumir la estadística y mantener contactos con los servicios que en el extranjero realizaran análogas funciones a las del Departamento»*<sup>998</sup>. La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 ya había atribuido a las secretarías generales técnicas la destacada función de, en el seno del procedimiento normativo, informar preceptivamente las disposiciones de carácter general (art. 130.1).

Como hemos indicado, este marco competencial no permitía un racional encaje del RNA en la Secretaría General Técnica. Pero la singular extensión de sus funciones a partir de un cierta idea de órgano residual derivada, a su vez, de una concepción amplia de los servicios horizontales que le eran inherentes<sup>999</sup>, determinó que con el tiempo el Registro pasara a ser gestionado por la Secretaría General Técnica.

---

<sup>996</sup> Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Administración española: estudios de ciencia administrativa*, Civitas, Madrid, 1999, pág. 92.

<sup>997</sup> BOE núm. 244, de 11 de octubre de 1960.

<sup>998</sup> Cfr. ROJAS JUÁREZ, J.R. y DE ANDRÉS DÍAZ, R., op. cit., pág. 158.

<sup>999</sup> “La positiva experiencia de los Ministerios donde ya existía y el impulso que supuso esta normativa llevó a la generalización de la Secretaría General Técnica en todos los Departamentos. Así, el Decreto de 27 de noviembre de 1967, de reorganización de la Administración Civil para reducir gasto, se refiere ya a la Secretaría General Técnica

La práctica de colocar o recolocar en la Secretaría General Técnica las más variadas atribuciones ha sido una constante de, a veces, no fácil explicación. Algunos supuestos son elocuentes al respecto. Mediante Orden de 8 de abril de 1965 se creó una Oficina de Inversiones adscrita a la Secretaría General Técnica, justificada en la necesidad de disponer de «*los adecuados servicios que puedan auxiliar a los órganos superiores del Departamento en el alto control de la ejecución de las inversiones más importantes llevadas a cabo por órganos del mismo en las distintas fases de cada proyecto*»<sup>1000</sup>. En un momento en que empezaban a despuntar nuevas técnicas, el Decreto 986/1974, de 5 de abril, por el que se reorganiza el Ministerio de la Gobernación<sup>1001</sup>, vinculó a la Secretaría General Técnica la Comisión de Informática del Departamento, para promover, realizar o participar en los análisis de procesos mecanizables, a efectos de aplicación de sistemas electrónicos, de proceso y transmisión de datos. También se creó el Servicio de Información y Relaciones Públicas para, entre otros cometidos, realizar campañas de difusión sobre las actividades de las distintas unidades<sup>1002</sup>. Cuando en 1996 el Gobierno decidió establecer la primera oficina de atención a las víctimas del terrorismo, creó a tal efecto la Subdirección General de Atención al Ciudadano y de Asistencia a las Víctimas del Terrorismo, que situó en la Secretaría General Técnica. De la misma forma, se le atribuyó el secretariado de la Comisión Nacional del Juego y de la Comisión Consultiva Nacional de Asuntos Taurinos (art. 9 del Real Decreto 1885/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio del Interior). En 2004 se le encomendó a la Secretaría General Técnica la coordinación del Ministerio del Interior con el Comité europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes (art. 7 del Real Decreto 1599/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior)<sup>1003</sup>. Más adelante la Ley Orgánica 3/2007, de 23 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, creó las Unidades de Igualdad en los departamentos ministeriales (art. 77), que terminarían adscribiéndose, en su mayoría, a las secretarías generales técnicas, como así ocurrió en el Ministerio del Interior. De igual manera la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, creó las Unidades de Información o unidades de transparencia de la Administración del Estado (art. 21), ubicándose la del Ministerio del Interior en su Secretaría General Técnica.

---

como uno de los servicios generales que existe en todos los Departamentos junto a la Subsecretaría. Este Decreto, a su vez, refuerza ese proceso, pues con él la Secretaría General Técnica, sin perjuicio de cualquier otra función que le corresponda, se convierte en un órgano que *integrará en sus servicios las funciones que puedan existir dispersas en los restantes organismos*, cargando el acento sobre las funciones auxiliares y especialmente las referidas a estadística, bibliotecas, documentación y archivo general, publicaciones, información al público, relaciones públicas, iniciativas, reclamaciones y derecho de petición”, cfr. SANTOS GAONA, D., *La Secretaría General Técnica: evolución de un órgano característico de la Administración General del Estado*, Diario La Ley, 1997, pág. 7. La idea de servicio general y la asunción de funciones diversas y dispersas llevaron a que, no sin razón, las secretarías generales técnicas fueran calificadas de verdaderos cajones de sastre, vid. CARRO MARTÍNEZ, A., *Secretarías Generales Técnicas*, en Estudios de Derecho Administrativo. Libro Jubilar del Consejo de Estado, Instituto de Estudios Políticos, 1972, pág. 268.

<sup>1000</sup> BOE núm. 119, de 19 de mayo de 1965.

<sup>1001</sup> BOE núm. 91 de 16 de abril de 1974.

<sup>1002</sup> Orden de 26 de septiembre de 1974, por la que se desarrolla el Decreto 936/1974, de 5 de abril (BOE núm. 238, de 4 de octubre de 1974).

<sup>1003</sup> En la actualidad, la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior no ejerce funciones en relación con las inversiones, las tecnologías de la información y las comunicaciones, las relaciones informativas y sociales, los derechos de las víctimas del terrorismo, los juegos de azar, los espectáculos taurinos ni sobre el comité contra la tortura del Consejo de Europa, bien por haber ido pasando estas competencias a otros órganos directivos del Ministerio del Interior o directamente a otros departamentos ministeriales, lo que revela la contingencia de sus atribuciones, así como el desacierto de su asunción.

En medio de este proceso también fue un claro ejemplo de atracción competencial el traspaso en 1990 del RNA desde la Dirección General de Política Interior a la Secretaría General Técnica<sup>1004</sup>.

Este traspaso tuvo un motivo evidente. La Constitución de 1978 marcó un punto y aparte entre un registro de asociaciones de control y un registro de asociaciones de publicidad, y desde entonces no casaba bien que el renovado RNA quedara bajo la dependencia de un órgano como la Dirección General de Política Interior, que aún conservaba, al menos formalmente, atribuciones de reconocimiento e intervención sobre las asociaciones. La norma que verificó el traslado fue el Real Decreto 901/1990, de 13 de julio, por el que se reestructura la Subsecretaría del Ministerio del Interior y los Centros Directivos dependientes de ella<sup>1005</sup>, manifestando su preámbulo que se dictaba para hacer frente a la variación de la importancia relativa de las distintas competencias, responder a la aparición de funciones nuevas, como la referentes a los partidos políticos, los procesos electorales o los juegos de azar «y a la práctica extinción de algunas otras, como las de control de la organización y funcionamiento de las asociaciones». En efecto, para entonces el registro de las asociaciones ya no era un servicio de control sino sólo de constancia y publicidad, por lo que se podría decir que a finales de la década de 1980 para la Dirección General de Política Interior el RNA se había convertido en un jarrón chino que, como no, se terminó colocando en una balda de la Secretaría General Técnica, y dentro de la misma nada menos que en la Vicesecretaría General Técnica, cuyas funciones eran las de tramitación de disposiciones generales y de gestión de la Comisión Interministerial de Permanente de Armas y Explosivos (art. 2.1)<sup>1006</sup>.

Años más tarde, cuando ya había prácticamente concluido el proceso de transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas en materia de asociaciones, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), determinó, por un lado, la definitiva consolidación de las secretarías generales técnicas, al ser

---

<sup>1004</sup> En los años precedentes, no obstante, la importancia del derecho de asociación había ido ganando protagonismo dentro de la estructura de la Dirección General de Política Interior. El Decreto 986/1974, de 5 de abril, por el que se reorganiza el Ministerio de la Gobernación, estructuró la Dirección General en la Subdirección General de Política Interior, la Subdirección General de Población y la Secretaría General (art. 8). La Subdirección General de Política Interior era competente para la gestión de los asuntos derivados de las relaciones de la Dirección General con los Gobiernos Civiles y de los asuntos relacionados con el ejercicio del derecho asociación, y contaba con los siguientes servicios: Servicio de Asuntos Políticos; Servicio de Asociaciones; y Servicio de Información. El posterior Decreto 2614/1976, de 30 de octubre, por el que se introducen modificaciones en la estructura orgánica del Ministerio de la Gobernación (BOE núm. 277, de 18 de noviembre de 1976), se adapta al incipiente reconocimiento del derecho de asociación política y establece una nueva organización para la Dirección General de Política Interior, elevando el rango del servicio de asociaciones al de subdirección general. En concreto, se organizó en la Secretaría General, la Subdirección General de Política Interior y la Subdirección General de Asociaciones, a la que le correspondía lo concerniente a la tramitación, reconocimiento y régimen jurídico de asociaciones y cuantas incidencias se referían a la vida asociativa, con los servicios de: Asociaciones, del que dependía el RNA; Registro de Asociaciones Políticas; y Asociaciones de Interés Local. Esta subdirección general se mantuvo en el Real Decreto 3074/1981, de 27 de noviembre, por el que se reestructura la Dirección General de Política Interior (BOE núm. 308, de 23 de diciembre de 1981).

<sup>1005</sup> La Secretaría General Técnica “permanece bajo la dependencia jerárquica del Ministro desde 1960 hasta el año 1990. Cuando en este año se aborda la organización general de la Subsecretaría del Departamento pasa a integrarse bajo la dependencia del Subsecretario”, cfr. GONZÁLEZ GARCÍA, M.A., *La Secretaría General Técnica: tradición y modernidad*, Seguridad y Ciudadanía. Revista del Ministerio del Interior, núm. 1, 2009, págs. 70 y 75.

<sup>1006</sup> No sólo fue un encaje forzado en la Vicesecretaría General Técnica sino que con esta ubicación se vino a ocultar un servicio de gran impacto en la ciudadanía. No mayor visibilidad alcanzó en 1998, cuando el RNA pasó a depender de la recién creada “Subdirección General de Estudios y Relaciones Institucionales” dentro de la Secretaría General Técnica (Real Decreto 2823/1998, de 23 de diciembre).



uno de los tres órganos preceptivos de los departamentos ministeriales<sup>1007</sup>, y por otro, la desaparición, tras más de ciento sesenta años, de los Gobiernos Civiles, de los que tradicionalmente dependían los registros provinciales de asociaciones. Sólo quedaría el RNA en la esfera del Estado y, dentro del mismo, en la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior.

Pero esto último, lejos de ser pacífico, suscitó un interesante debate con motivo de la tramitación parlamentaria del proyecto de ley orgánica reguladora del derecho de asociación, recordando, en parte, las propuestas que ya se hicieran durante la tramitación de la Constitución. En el debate de totalidad del proyecto, celebrado en el Congreso de los Diputados el 27 de septiembre de 2001, la señora Pajín, en representación del Grupo Socialista, y en defensa de un texto alternativo, expresó lo siguiente:

*«Por último, me gustaría referirme al registro nacional de asociaciones, un asunto complejo con el actual marco legal. El proyecto que proponemos establece un mecanismo ágil de registro y contemplamos un procedimiento de coordinación entre un registro de carácter nacional y aquellos de las comunidades autónomas. Creemos que este registro debe estar dentro del Ministerio de la Presidencia, puesto que alejándonos de una vez por todas del Ministerio del Interior, cuyas connotaciones históricas resultan hoy cuando menos ofensivas, estaremos apostando por la vertebración de la sociedad civil y por una política integral»<sup>1008</sup>.*

La propuesta no tuvo éxito, siendo respondida por el señor López-Medel Bascones, en nombre del Grupo Popular, el 25 de octubre de 2001, en la sesión de emisión del dictamen de la Comisión Constitucional. Al referirse a la dependencia del RNA, el diputado expuso:

*«Quiero señalar de una manera muy esquemática que nosotros desde luego no defendemos que tenga que señalarse en esta ley que deba depender de un ministerio concreto. Compartimos con el Grupo Socialista que pueden existir razones que justificarían la adscripción de este registro al Ministerio de la Presidencia. Pueden existir razones –la historia de los gobiernos del Partido Socialista lo avala– que pudieran justificar la dependencia de este registro nacional del Ministerio del Interior. Pueden existir razones que justificarían –y es el ejemplo de*

---

<sup>1007</sup> Las secretarías generales técnicas surgieron como órganos de gran pujanza y ya en 1961 se dijo que “las Secretarías Generales Técnicas son organismos de la Administración pública española muy jóvenes todavía y en periodo de crecimiento, pero con una personalidad muy acusada y una justificación y necesidad firmes y claras, y, como se ha dicho de una proyección en el futuro incalculable”, cfr. DIETTA, J., *Las Secretarías Generales Técnicas*, Ministerio de la Presidencia, 1961, nota introductoria. Más de cincuenta años después su supervivencia dentro de la Administración del Estado estaba plenamente asentada: “las Secretarías Generales Técnicas son hoy órganos administrativos cuajados, y cuya supresión no resultaría justificada, toda vez que responden a la idea de racionalizar y ordenar adecuadamente las funciones directivas horizontales en los Ministerios..., lo que requiere una organización básica y una coordinación. En el caso de que no existieran las Secretarías Generales Técnicas, sus funciones serían ejercidas de un modo disperso, incluso podrían dar lugar a la proliferación de órganos o servicios con funciones semejantes en un mismo Ministerio, como aconteció en los breves momentos en que fueron suprimidas”, cfr. BARRIO ANDRÉS, M., *La Secretaría General Técnica: un órgano con un horizonte muy prometedor para la reforma administrativa*, Documentación Administrativa-INAP, 2015, pág. 10. Este comentario se realizó meses antes de aprobarse la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector público, cuyo artículo 58.2, que reproduce el art. 9.2 de la LOFAGE, establece: “Los Ministerios contarán, en todo caso, con una Subsecretaría, y dependiendo de ella una Secretaría General Técnica, para la gestión de los servicios comunes previstos en este Título”. Se confirma, así, que la secretaría general técnica, lejos de desaparecer, es actualmente un órgano directivo imprescindible de los departamentos ministeriales.

<sup>1008</sup> *Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. VII Legislatura, núm. 108, 27 de septiembre de 2001, pág. 5249.*

*algunas comunidades autónomas, como el País Vasco y Cataluña- la dependencia orgánica del registro de asociaciones de otro departamento, como es el caso de estos dos a los que me he referido, como el de Justicia. Incluso pudiera haber razones que pudieran justificar un mayor fortalecimiento de lo que es en esta materia el departamento de Asuntos Sociales. Desde luego existen razones para fijar cualquiera de ellos, pero lo que no podemos compartir con la enmienda del Partido Socialista, ni siquiera creo que lo haría una persona con conocimientos jurídicos, es la pretensión de querer congelar, de querer petrificar en una ley –más concretamente en una ley orgánica- un ministerio concreto, cualquiera que fuese, en algo que sería, no sólo deficiente en técnica jurídica, sino también inconveniente por razones políticas. Permítame preguntar simplemente qué sucedería si en un futuro desapareciera en la estructura ministerial el Ministerio de la Presidencia, que no ha existido de manera constante en nuestra historia reciente. Un ministerio se crea y se suprime por real decreto, por lo que yo me permito preguntar qué sucedería si desapareciera ese Ministerio de la Presidencia, cuya dependencia ustedes quieren recoge en una ley orgánica. ¿Dónde quedaría inscrito o enclavado el registro nacional de Asociaciones? Yo no sé si deba ser en el limbo o donde decida el decreto del Gobierno, pero no hace falta pensar en la hipótesis de una supresión, sino también otra que puede acontecer. Imagínense, señorías, que el actual gobierno u otro cuando llegue a ostentar la responsabilidad decide, dentro de tres, seis o doce años cambiar la dependencia que según la pretensión del Grupo Socialista hubiera quedado congelada en esta ley respecto del Ministerio de la Presidencia. Si legítimamente se cambiase de criterio nos encontraríamos con el problema de tener que cambiar mediante la ley orgánica, lo cual es indudablemente complicado»<sup>1009</sup>.*

No falta en esta argumentación cierto sentido desde el punto de vista de técnica normativa, pero se recurre al hábil expediente de la congelación del rango para eludir el problema de fondo de la dependencia orgánica del RNA. La cuestión no es si una ley orgánica debe hacer tal previsión sino la de pronunciarse sobre cuál debe ser la más correcta ubicación, ya se verifique ésta mediante ley o reglamento. El asunto quedó en el aire y, en efecto, la LODA remitió al Gobierno la determinación de la adscripción del RNA (art. 25.1)<sup>1010</sup>. Sin mayor aclaración tanto el RRNA 2003 como el RRNA, por simple inercia, colocaron al RNA en el Ministerio del Interior<sup>1011</sup>.

No podemos estar en más desacuerdo con esta opción gubernamental. Aún desde la transversalidad que inspira a las secretarías general técnicas, una cosa es recibir funciones auxiliares comunes a todos los ministerios (producción normativa, convenios, recursos

---

<sup>1009</sup> Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión Constitucional. VII Legislatura, núm. 347, 25 de octubre de 2001, págs. 11284 y 11285.

<sup>1010</sup> Se trató de una hábil explicación desde el momento en que el art. 25.1 del proyecto de ley, relativo al RNA, no tenía la consideración de legislación orgánica por no constituir desarrollo directo del art. 22 CE y, por tanto, no sujeta su eventual modificación al procedimiento agravado del art. 81.2 CE. Años después se comprobaría la debilidad del motivo pues, por ejemplo, la Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi, no tuvo reparos en establecer que “el Registro General de Asociaciones del País Vasco, adscrito al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de justicia, tiene carácter unitario, pudiendo desconcentrarse en oficinas territoriales” (art. 38.1).

<sup>1011</sup> La única novedad digna de mención desde la LODA atiene a un aspecto denominativo. La Subdirección General de Estudios y Relaciones Institucionales, creada en 1998, cambió de nombre entre 2012 y 2014 con el fin de reflejar mejor sus funciones y, al menos, se tuvo el acierto de utilizar el término “asociaciones” (art. 8 del Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, modificado por el Real Decreto 873/2014, de 10 de octubre). En la actualidad el RNA está adscrito a la Subdirección General de Asociaciones, Archivos y Documentación de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior (art. 9.2.1) del Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto).

administrativos, relaciones con los tribunales, publicaciones, archivos, estadísticas, etc.) y otra distinta gestionar un registro de personas jurídicas en forma de asociación, que no es común al resto de departamentos por la sencilla razón de que, lógicamente, sólo puede existir un único registro general estatal de asociaciones. Al ser un servicio no común sino claramente singularizado, pues ninguna secretaría general técnica gestiona un registro de personas jurídicas, al RNA hay que buscarle la localización idónea, y a este respecto cabría afirmar que si su adscripción a una secretaría general técnica se puede considerar un simple desajuste orgánico, su dependencia actual del Ministerio del Interior es directamente un anacronismo.

Es tiempo ya de que el RNA salga del Ministerio del Interior para colocarse en otro departamento, y ello por varias razones.

En primer lugar, los registros de asociaciones son servicios que se ubican en aquellos órganos con los que guardan relación desde una perspectiva material. Este criterio lógico encuentra una única excepción en el RNA, que por ello está ilógicamente encuadrado. Los demás registros siguen la regla, y de este modo el Registro de Partidos Políticos depende de la Dirección General de Política Interior por ser el órgano directivo del Ministerio del Interior competente en materia de procesos electorales y consultas populares por vía de referéndum, y el Registro de Entidades Religiosas depende de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, por ser este departamento competente en materia de confesiones y asuntos religiosos. Los demás registros no requieren más explicación que la de exponer el órgano de adscripción, como es el caso del Registro de Asociaciones Deportivas en el Consejo Superior de Deportes, el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios en el Ministerio de Consumo, el Registro de Asociaciones Profesionales de Guardias Civiles en la Dirección General de la Guardia Civil, el Registro de Asociaciones Profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas en el Ministerio de Defensa, el Registro de Asociaciones Profesionales de Fiscales en el Ministerio de Justicia, el Registro de Asociaciones Profesionales de Jueces y Magistrados en el Consejo General del Poder Judicial, o la Oficina pública de depósito de estatutos de sindicatos y asociaciones empresariales en el Ministerio de Trabajo<sup>1012</sup>. Si, por el contrario, observamos las funciones del RNA comprobaremos que ninguna de ellas guarda relación directa o indirecta con las competencias no sólo de las secretarías generales técnicas en general sino de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior en particular. Las competencias actuales de este órgano directivo, que giran en torno al concepto de servicios comunes de los ministerios, atienen a la tramitación de anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales, preparación de asuntos del Consejo de Ministros, coordinación del plan anual normativo, coordinación con el Defensor del Pueblo, tramitación de convenios y encomiendas de gestión, transposición de directivas comunitarias e informe de tratados internacionales, tramitación de recursos administrativos y de reclamaciones de responsabilidad patrimonial, relaciones con los Tribunales, sustanciación de conflictos de atribuciones, coordinación estadística, propuesta del programa editorial y coordinación de bibliotecas, dirección del sistema de archivos y aplicación de los dictámenes de las comisiones calificadoras de documentos administrativos y otras

---

<sup>1012</sup> La misma lógica siguen otros registros menores, como el Registro Estatal de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos en el Ministerio de Trabajo o el Registro de ONGs de Desarrollo en el Ministerio de Asuntos Exteriores.

relacionadas con la igualdad de género, la transparencia y el gobierno abierto<sup>1013</sup>. Ninguna de estas competencias horizontales se aproxima ni de forma tangencial a un servicio registral como es el RNA, de manera que sólo se puede entender que se encuentre colocado en la Secretaría General Técnica desde la inmerecida consideración de ser un centro directivo residual, por lo demás débil razón para ello.

En segundo término, es ilustrativo comprobar cómo las Comunidades Autónomas han obviado la práctica estatal para, desde un correcto entendimiento del servicio, reubicar los registros de asociaciones desde las consejerías o departamentos de interior o gobernación de finales del siglo XX a los de presidencia, administración pública o justicia en la actualidad<sup>1014</sup>. Ejemplo paradigmático es Cataluña. Su registro general de asociaciones (también el de fundaciones) se hace depender de la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas del Departamento de Justicia, lo que tiene toda lógica si se tiene en cuenta que las asociaciones quedan reguladas en el Libro Tercero del Código Civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas. Una nota también demostrativa de que las asociaciones encuentran un amplio campo de normación en el derecho privado<sup>1015</sup>. De hecho, con ocasión del recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno contra la Ley 7/1997, de 18 de

---

<sup>1013</sup> Art. 9 del Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

<sup>1014</sup> Los Registros generales de Asociaciones de las Comunidades Autónomas presentan la siguiente dependencia orgánica: ANDALUCÍA (Consejería de Justicia e Interior); ARAGÓN (Departamento de Presidencia); CANARIAS (Departamento de Presidencia, Justicia e Igualdad); CANTABRIA (Consejería de Presidencia y Justicia); CASTILLA-LA MANCHA (Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas); CASTILLA Y LEÓN (Consejería de Presidencia); CATALUÑA (Departamento de Justicia); COMUNIDAD DE MADRID (Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno); COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA (Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia); COMUNIDAD VALENCIANA (Consejería de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas); EXTREMADURA (Consejería de Hacienda y Administración Pública); GALICIA (Vicepresidencia y Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia); ILLES BALEARS (Consejería de Presidencia); LA RIOJA (Consejería de Políticas Sociales, Igualdad, Familia y Justicia); PAÍS VASCO (Departamento de Administración Pública y Justicia); PRINCIPADO DE ASTURIAS (Consejería de Hacienda y Sector Público); REGIÓN DE MURCIA (Consejería de Presidencia). Esta información se ha obtenido de ROJAS JUÁREZ, J.R., *Guía de Asociaciones*, op. cit. Anexo IV. Tras las elecciones andaluzas de 2018 y autonómicas de mayo de 2019, se han producido las siguientes adscripciones: ANDALUCÍA (Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local); ARAGÓN (Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales); CANARIAS (Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad); CANTABRIA (Consejería de Presidencia, Interior, Justicia y Acción Exterior); COMUNIDAD DE MADRID (Consejería de Justicia, Interior y Víctimas); COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA (Consejería de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior); COMUNIDAD VALENCIANA (Consejería de Justicia, Interior y Administración Pública); ILLES BALEARS (Consejería de Presidencia, Cultura e Igualdad); LA RIOJA (Consejería de Servicios Sociales y a la Ciudadanía); PRINCIPADO DE ASTURIAS (Consejería de Hacienda); REGIÓN DE MURCIA (Consejería de Presidencia y Hacienda). A su vez, tras las elecciones vascas y gallegas de 2020, las adscripciones son: PAÍS VASCO (Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno); GALICIA (Vicepresidencia y Consejería de Presidencia, Justicia y Turismo). Los Registros de Asociaciones de CEUTA y MELILLA dependen de las respectivas Delegaciones del Gobierno de España, que son órganos adscritos al ministerio competente en materia de administración territorial (art. 69.3 LRJSP), en la actualidad el Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

<sup>1015</sup> “En opinión de un sector de la doctrina, el título competencial más importante en materia de asociaciones es el previsto en el artículo 149.1.8ª CE que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la Legislación civil y, en todo caso, sobre las bases de las obligaciones contractuales. A nuestro juicio, el planteamiento es correcto pero la argumentación que lo sostiene no reside en el carácter instrumental del artículo 149.1.1ª CE, sino en el hecho de que en la actualidad no resulta sostenible abordar el Derecho de asociaciones prescindiendo de su incardinación en el Derecho (privado contractual) de sociedades”, cfr. PÉREZ ESCALONA, S., *El Derecho de Asociación y las Asociaciones en el Sistema Constitucional Español*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007, pág. 38.

junio, de Asociaciones de Cataluña, la Abogacía del Estado invocó de forma reiterada la invasión de las competencias exclusivas del Estado en materia civil ex art. 149.1.8ª CE<sup>1016</sup>.

En tercer lugar, conviene delimitar la naturaleza de la ley de asociaciones de la democracia. A diferencia de la Ley de Asociaciones de 1964, que sí era una ley del Ministerio de la Gobernación, la actual LODA no es una «ley de Interior» sino una ley general aplicable por cualquier departamento o por cualquier Administración pública que ejerza funciones de gestión o fomento sobre las asociaciones. Una LODA que constituye la legislación básica en la materia junto con el art. 22 CE y otras dos importantes normas como son el Código Civil y el Código Penal.

Por último, cabe significar que la propia naturaleza del RNA y las funciones de calificación, inscripción y certificación que le son inherentes, así como los sujetos inscribibles, asociaciones y agrupaciones de las mismas, sujetos jurídico-privados de creciente importancia e intervención en el tráfico jurídico y económico, junto con el carácter de derecho fundamental que impregna la materia, son razones que justifican sobradamente un cambio de dependencia. Insistimos en la idea de registro jurídico porque es inherente a la naturaleza de persona jurídica que si ésta nace al constituirse, automáticamente en ese mismo momento también se debe formar un patrimonio propio, a menos que razones jurídicas relevantes justifiquen esta discordancia temporal. Es la que avala la LODA al establecer la separación patrimonial con ocasión de la inscripción registral posterior y ello por la imperiosa necesidad de proteger los derechos e intereses de terceros. La misma razón sustenta el carácter constitutivo de las inscripciones relativas a las modificaciones estatutarias. E, incluso, la vinculación entre extinción de la asociación y cancelación de asientos es más que evidente. El registro de asociaciones, por tanto, no es un simple instrumento informativo sino un registro con efectos sustantivos en el campo del derecho civil<sup>1017</sup>.

La conclusión, pues, es su traslado a otro órgano y a otro ministerio de la Administración General del Estado, que no pueden ser otro que la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública del Ministerio de Justicia<sup>1018</sup>. Pero no para su agregación en el Registro Mercantil sino para su llevanza como registro diferenciado como ya ocurre con el

---

<sup>1016</sup> No así lo había hecho antes con motivo del recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones del País Vasco, a cuyo respecto se ha opinado que “no deja de ser llamativo que el Abogado del Estado no invocara en su demanda como título competencial relevante en la materia el de la ‘legislación civil’ (art. 149.1.8ª CE). Al fin y al cabo algunos aspectos de las asociaciones, tales como la adquisición de la personalidad jurídica, la capacidad, las causas de disolución, el destino de los bienes remanentes o el domicilio, continúan teniendo su sede en el Código Civil... , por lo que, al menos en principio, alguna relación parece que ha de tener el título competencial del artículo 149.1.8ª CE con el Derecho de asociaciones. Así viene a demostrarlo el hecho de que el propio Tribunal Constitucional mencione en varias ocasiones el Código Civil como norma que recoge, siquiera sea de modo parcial, el régimen de las asociaciones”, cfr. MARÍN LÓPEZ, J.J, *Legislación sobre asociaciones*, op. cit., págs. 49 y 50. Y sorprende aún más la omisión del art. 149.1.8ª CE por cuanto la Abogacía del Estado sí llevo a plantear que “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 art. 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” (STC 173/1998, AH 2).

<sup>1017</sup> Si, en la línea que proponemos, se avanza hacia un modelo registral constitutivo, se desarrolla la “garantía” a que se refiere la LODA y se potencian los efectos civiles del Registro, el cambio orgánico estaría aún más justificado.

<sup>1018</sup> La Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública se creó por Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales (art. 2), en sustitución de la tradicional Dirección General de los Registros y del Notariado.

Registro Estatal de Fundaciones. El Ministerio de Justicia, frente a los temores planteados durante la tramitación de la LODA, y a menos que cambie radicalmente nuestro modelo constitucional, es un departamento de Estado que junto a los de Asuntos Exteriores, Hacienda, Defensa e Interior nunca va a desaparecer, como nunca abandonará su competencia sobre el desarrollo del ordenamiento jurídico, especialmente en materia civil, penal, mercantil y procesal. E igualmente previsible es que bajo este departamento quede siempre la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública. Una dirección general competente en materia de registro de personas físicas y jurídicas, al ostentar funciones sobre los registros civil, mercantil y de fundaciones<sup>1019</sup>.

Ya hemos comentado cómo a finales del siglo XIX, con pocos años de diferencia, nacieron el Registro Civil, el Registro Mercantil y el Registro de Asociaciones, y cómo en su origen confluyeron no pocas razones de identidad. Que los registros provinciales de asociaciones y, en particular, que el RNA tuviera un recorrido separado del Ministerio de Justicia por evidentes motivos de control gubernativo-policial no impide ahora, en una democracia avanzada, reubicarlo en el departamento al que de forma inherente corresponde. Históricamente el binomio asociación-orden público ha sido inescindible pero que en la actualidad las asociaciones sigan en la órbita del departamento encargado del mantenimiento del orden público pudiera revelar que la democracia todavía no ha dado el paso definitivo para superar la secular desconfianza hacia la libertad de asociación.

El RNA, además, es en parte lógico que se difumine dentro del departamento de lo interior, lo que puede comprenderse, por un lado, por la importancia y alcance de las competencias que sobre seguridad y orden público, seguridad privada, instituciones penitenciarias, procesos electorales, tráfico y seguridad vial, extranjería o protección civil tiene atribuidas, que no siempre permiten priorizar y visibilizar otros cometidos, y por otro, por resultar extraño un registro de este tipo a dicho conjunto de funciones que convergen en el concepto de «seguridad ciudadana». Nada de esto tiene que ver con el balance que puede hacerse de la gestión del RNA por parte del Ministerio del Interior desde 1978, que se entiende altamente positivo. La Dirección General de Política Interior, primero, y la Secretaría General Técnica, después, han contado y cuentan con funcionarios cualificados, profesionales que realizan su trabajo con gran dedicación, eficacia y vocación de servicio. Pero cuando un centro administrativo se coloca fuera de sitio se está generando no sólo un sinsentido organizativo sino también una cierta desconsideración hacia las personas o colectivos afectados, la misma que si el Instituto Social de la Marina se colocara en el Ministerio de Cultura y Deporte, el Consejo de Consumidores y Usuarios en el Ministerio de Defensa o el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes en el Ministerio de Hacienda. Y esto, exactamente, es lo que hoy ocurre con el RNA.

Ante la evidencia de su anormal encuadramiento, insistimos en proponer el traspaso del RNA a su lugar natural, que no es otro que el Ministerio de Justicia, donde poder

---

<sup>1019</sup> Artículos 1 y 7 del Real Decreto 453/2020, de 10 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia. Así, por ejemplo, la gestión del Registro de Fundaciones de competencia estatal corresponde a la Subdirección General del Notariado y de los Registros, dependiente de la citada Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública.

desarrollarse en el contexto idóneo, cobrar un nuevo impulso e incluso cambiar el nombre dado en 1964 para pasar a llamarse Registro Estatal de Asociaciones o Registro de Asociaciones Estatal<sup>1020</sup>.

---

<sup>1020</sup> Para ello, desde el Gobierno, basta la sencilla operación normativa de hacer aparecer en el decreto de estructura del Ministerio de Justicia la gestión del registro de asociaciones con la simultánea supresión de esta competencia en el decreto de estructura del Ministerio del Interior. Así, por ejemplo, se hizo en 2011 respecto de las competencias sobre juego y asuntos taurinos que, en virtud de una simple norma reglamentaria, pasaron del Ministerio del Interior a los ministerios de Hacienda y Cultura, respectivamente. Es decir, no es necesario llegar al extremo de regular el registro estatal de asociaciones en el mismo Código Civil, como así hace la Asociación de Profesores de Derecho Civil en su Propuesta de Código Civil respecto del registro estatal de fundaciones (Capítulo VII del Título XII del Libro I), vid. ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE DERECHO CIVIL, *Propuesta de Código Civil*, Tecnos, Madrid, 2018, págs. 350 a 354. En cualquier caso, si esto es lo que se sugiere para el registro de fundaciones no existe razón alguna para no hacer lo mismo para el registro de asociaciones, que sin embargo no merece ni un solo artículo en dicha Propuesta, lo que nos conduce a concluir de igual forma que empezábamos esta Tesis, constatando el abandono o desinterés de la doctrina hacia el régimen registral de las asociaciones.





## **CONCLUSIONES Y PROPUESTAS**

### **I. CONCLUSIONES**

1ª. La asociación, como producto derivado de la consustancial sociabilidad del ser humano, siempre ha sido objeto de atención por parte del poder establecido, que incapaz de impedir su existencia y desarrollo la ha contemplado y regulado desde muy diferentes perspectivas a lo largo de los tiempos.

2ª. Durante los dos primeros tercios del siglo XIX la normativa en España presentó un marcado carácter prohibitivo o restrictivo, en que las asociaciones se vieron sometidas a un fuerte control gubernativo y a una estricta legislación penal. Esta asfixiante realidad favoreció la proliferación de sociedades secretas, que fueron severamente perseguidas y reprimidas.

3ª. La Revolución de 1868 marcó una nueva etapa para el derecho de asociación, hasta el punto de convertirse en uno de sus postulados básicos, participando del carácter ilegible, imprescriptible y absoluto con que fueron definidos los derechos individuales. El Decreto de 20 de noviembre de 1868 y la posterior Constitución de 1869 sancionaron el derecho de constituir libremente asociaciones para todos los fines de vida humana.

Pero al mismo tiempo, de forma simultánea o en paralelo, como quiera decirse, el reconocimiento del derecho vino acompañado del establecimiento de la institución registral, destinada a recibir la comunicación de los fundadores de las asociaciones sobre su existencia y reglamentos. En efecto, el artículo 2 del Decreto de 20 de noviembre de 1868 señalaba que los asociados debían poner en conocimiento de la autoridad local el objeto de la asociación y los reglamentos y acuerdos por los que hubiera de regirse, constituyendo este negociado municipal el precedente directo del registro de asociaciones.

Con todo ello se dio lugar a un binomio inescindible y permanente en nuestra historia constitucional, que ha llegado hasta nuestros días, y que no es otro que el de «derecho y registro» o «registro y derecho», pues ni el registro existe sin el derecho ni el derecho se puede desarrollar sin el registro.

4ª. A pesar de las declaraciones de derechos, ciertamente generosas, el Ministerio de la Gobernación fue modulando en la práctica el ejercicio de la libertad de asociación debido a los abusos y excesos que a su amparo se cometían. Con estas experiencias en la Constitución de 1876 los derechos individuales dejaron de ser naturales e ilegibles para pasar a ser considerados como derechos otorgados y limitados por el Estado.

En su desarrollo se aprobó la Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887, que más que la ley del derecho de asociación fue la «ley del registro de asociaciones», como así fue insistentemente llamada durante los debates parlamentarios.

5ª. En la creación del Registro de Asociaciones por la Ley de 1887 confluyeron los mismos motivos de seguridad y certidumbre que inspiraron la creación del Registro Civil para las personas naturales (1870) y del Registro Mercantil para las sociedades (1885), y es que, conforme a la legislación civil, la asociación siempre fue una persona jurídica típica, que siempre estuvo sometida al deber de publicidad, primero a través de la comunicación de su existencia a las autoridades locales y a partir de 1887 mediante su inscripción en un registro oficial dependiente de los respectivos Gobiernos Civiles.

Dada la amplitud del ámbito de aplicación de la Ley, del que sólo quedaban excluidas las asociaciones de la religión católica, lo que se estableció fue el «registro general de asociaciones», del que con el tiempo se irían desgajando tipos asociativos específicos para ingresar en los registros especiales de asociaciones.

El registro general era competente para inscribir todas las asociaciones domiciliadas en la provincia, verificar el depósito de sus estatutos y reglamentos, y certificar su existencia legal, cumpliendo de esta manera funciones de naturaleza claramente registral.

6ª. La evidencia de la agrupación de personas en forma de asociación conllevó su inevitable reconocimiento y regulación, pero la desconfianza del poder liberal hacia las asociaciones, en buena medida de base crítica, política y social, impregnó la Ley de 1887 de abundantes prevenciones que orbitaron en torno al registro. Por tal motivo, se podría decir que el registro nació para la constancia y publicidad de las asociaciones pero también para el control de la constitución, vida y disolución de las mismas, a cuyo efecto se instrumentaron numerosas medidas de intervención.

7ª. El desarrollo del registro fue ciertamente indeciso en los primeros años, debido quizás a la novedad y al rigor de las medidas establecidas, lo que determinó que un gran número de asociaciones quedaran en situación extrarregistral, especialmente de naturaleza sindical y religiosa. Sucesivas normas dictadas desde el Ministerio de la Gobernación constataron la indolencia de las asociaciones y dispusieron las medidas necesarias para estimular el cumplimiento de sus deberes registrales.

8ª. El primer tercio del siglo XX asiste a los frustrados proyectos de ley de asociaciones de 1906 y 1911, pero también al dictado del Decreto de 10 de marzo de 1923, que constituyó la primera norma reglamentaria de desarrollo de la Ley de 1887. El decreto vino a disciplinar las obligaciones formales y contables de las asociaciones, que básicamente se verificaban a través del registro, y se aprovechó para intensificar las facultades administrativas de control e inspección de la actividad asociativa. Como novedad, al registro se atribuyó la función de diligenciar los libros obligatorios de las asociaciones.

9ª. A inicios de la década de 1930 el servicio público e instrumento de control que representaba el registro de asociaciones se había consolidado dentro de la organización administrativa del Estado, llegando a alcanzar un hito en la Constitución de 1931, que no sólo reconoció el derecho de asociación sino que plasmó la obligación de las asociaciones de inscribirse en el registro público correspondiente. Quiere esto decir que por primera vez se nombraba al registro de asociaciones al más alto nivel normativo.

No fue una época exenta de importantes restricciones para el ejercicio del derecho, como así lo demuestra, entre otras normas, el contenido de la Ley de 21 de octubre de 1931, de Defensa de la República, dando continuidad a una tendencia de prevención sobre el movimiento asociativo.

10ª. Tras la guerra civil, la persecución de los derechos individuales y colectivos, incluido el derecho de asociación, se reflejó de forma temprana en el Decreto de 25 de enero de 1941, que incluso colisionó con la todavía vigente Ley de 1887 desde el punto de vista de la jerarquía normativa. La norma reglamentaria prohibía la creación de nuevas asociaciones sin la autorización previa del Ministerio de la Gobernación, al tiempo que declaraba disueltas las existentes que no se adaptaran a la nueva norma, con la consiguiente cancelación en el registro. Por primera vez, al margen del Código Civil, se hizo un pronunciamiento sobre la personalidad jurídica de las asociaciones, que en ningún caso se adquiriría de incumplirse los requisitos establecidos.

La Ley para la Seguridad del Estado de 1941, la Ley de Orden Público de 1959 y el Código Penal de 1963 también dieron muestra del endurecimiento de la regulación de derecho de asociación en este periodo.

11ª. La Ley Asociaciones de 24 de diciembre de 1964, que derogó la Ley de 1887 y el Decreto de 1941, se pronunció a favor de la libertad de asociación que el derecho positivo no podía menoscabar pero enseguida se configuraron las asociaciones como instrumentos de los fines del Estado y como organizaciones que debían formar parte de su peculiar estructura.

Después de casi ochenta años de existencia ininterrumpida del registro de asociaciones, en los que, con independencia de formas de Estado y políticas de gobierno, demostró ser un imprescindible instrumento de control, ordenación y publicidad de las principales entidades no lucrativas, en 1964 cobraría un nuevo impulso con la creación del registro central denominado Registro Nacional de Asociaciones.

La Ley de 1964 configuró un sistema registral dual, con la coexistencia de los registros generales de asociaciones y los registros especiales de asociaciones, incluyendo los primeros los renovados Registros Provinciales de Asociaciones, adscritos a los respectivos Gobiernos Civiles, y el nuevo Registro Nacional de Asociaciones (RNA), dependiente de la Dirección General de Política Interior del Ministerio de la Gobernación, en el que de una u otra forma convergían todas las asociaciones para su constancia pública y demás efectos procedentes.

La aparición del registro nacional marcó un antes y un después en la situación registral de las asociaciones, pues las existentes o bien se adaptaban a la nueva normativa o bien quedaban extinguidas, de tal manera que en este registro ingresaron las adaptadas y las que comenzaban a crearse bajo la novedosa legislación.

La Ley tuvo un profuso e inédito desarrollo reglamentario de directa incidencia en el registro, no sólo porque se reguló con detalle su estructura (secciones) y funcionamiento (llevar a la hoja registral, emisión de certificados o conservación del protocolo) sino porque la mayor parte del régimen sustantivo de las asociaciones cobraba igualmente sentido en su relación con el registro.

12ª. Con el precedente constitucional de 1931, y a diferencia de otros importantes registros públicos, la Constitución de 1978, al tiempo que reconoce el derecho fundamental de asociación, vuelve a incorporar expresamente a su texto el registro de asociaciones (art. 22.3).

El Tribunal Constitucional ha reiterado la esencialidad de la libertad de asociación por estar íntimamente ligada a la dignidad humana y ser imprescindible en cualquier sociedad democrática. Sobre estos postulados concretó el contenido esencial del derecho de asociación, identificando cuatro dimensiones: a) la libertad de creación de asociaciones y de adscripción a las ya creadas; b) la libertad de no asociarse o de dejar de pertenecer a las mismas; c) la libertad de organización y funcionamiento sin injerencias públicas; y d) la garantía de un haz de facultades de los socios, individualmente considerados, frente a las asociaciones a las que pertenecen.

El reconocimiento del derecho de asociación se hizo en términos amplios, quedando únicamente prohibidas las asociaciones ilícitas, incluidas las paramilitares, y las asociaciones secretas, y se impuso a todas las demás asociaciones la obligación de inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad.

La Constitución, además del tipo básico, se abrió a otros entes asociativos que, con independencia de su mayor o menor relevancia constitucional, determinó el establecimiento de los correspondientes registros especiales, en su mayoría de naturaleza constitutiva.

13ª. La aprobación de la Constitución, por así disponerlo expresamente su art. 22.3, no alteró el carácter obligatorio de la inscripción de las asociaciones en un registro público, por lo que el RNA siguió funcionando sin solución de continuidad, y lo hizo manteniendo sus atribuciones con el mismo diseño técnico que en cuanto a organización, asientos y soportes se estableció en la década de 1960. Lógicamente, los cambios estructurales y materiales derivados del Estado Social y Democrático de Derecho influyeron de forma decisiva en el RNA, que experimentó de forma sucesiva dos importantes procesos de ajuste de los que resultaron, en cuanto a funciones y objeto, las bases definitorias del actual Registro.

El primer proceso tuvo lugar inmediatamente después de entrar en vigor la Constitución y proclamarse el derecho de asociación fundamentado en las notas de libertad y voluntariedad. Esto trajo un cambio decisivo para el Registro, consecuencia de la eliminación de la

autorización previa y el visado de los estatutos, que se concretó en que la inscripción pasó de practicarse de oficio a realizarse a instancia de los interesados. Un segundo cambio derivó de la supresión de las facultades de control político-administrativo que hasta entonces se ejercían sobre la organización, funcionamiento y actividades de las asociaciones, con el efecto de eliminarse las funciones que en este orden correspondían al Registro. El RNA, por tanto, limitó sus competencias a la inscripción de las asociaciones y a dar publicidad de lo inscrito en coherencia con otros registros oficiales de personas.

El segundo ajuste se inició igualmente en 1978 pero tendría su mayor desarrollo a partir de la segunda mitad de la década de 1980. Consistió en la delimitación del objeto del Registro y presentó una doble vertiente. Por un lado, se produjo la salida y entrada en el RNA de determinado tipo de asociaciones, como por ejemplo, respectivamente, la salida de las asociaciones políticas, que pasarían a ser inscritas en el Registro de Partidos Políticos, o la entrada de las asociaciones del Movimiento, que hasta entonces figuraban en registros especiales. Por otro, la implantación efectiva del Estado Autonómico y la consiguiente creación de registros generales de asociaciones en las Comunidades Autónomas marcó un vaciamiento del RNA y el fin del sistema registral dual. Es decir, en función del domicilio y ámbito regional de actuación, miles de expedientes de asociaciones se trasladaron desde el RNA a los registros autonómicos (sustitutivos de los antiguos registros provinciales), conservando el nacional los de aquellas que, domiciliadas en cualquier parte, tuvieran declarado que su ámbito de actuación era todo el territorio del Estado, lo que, al mismo tiempo, hizo decaer la doble inscripción de una misma entidad asociativa.

14ª. Al margen del control administrativo-policial que, antes de 1978, se realizaba a través del registro, el registro de asociaciones siempre fue un registro declarativo y de publicidad, pues con independencia del sistema de autorización tácita previa de la Ley de 1887, de autorización expresa previa del Decreto de 1941 y del mecanismo convalidatorio que representaba la resolución administrativa sobre la licitud y determinación de los fines y el visado de los estatutos de la Ley de 1964, lo que accedía al registro era una persona jurídica completa, que se había perfeccionado bien con el acta fundacional previamente autorizada o bien con la resolución favorable confirmatoria del acta fundacional. Por ello, constitución e inscripción siempre fueron actos independientes y sucesivos, siendo el primero el atributivo de la personalidad jurídica de la asociación y el segundo el que le confería pública existencia. Otra cosa distinta es que la Constitución de 1978 no impida que el registro de asociaciones sea constitutivo.

15ª. Los registros de personas y bienes son servicios públicos exigidos en un Estado de Derecho por razones de certidumbre y seguridad del tráfico jurídico.

La doctrina se ha ocupado de distinguir entre registros jurídicos y registros administrativos, cuyas características pretendidamente diferenciadoras no siempre se presentan con carácter de exclusividad. Entre los registros jurídicos se colocan el Registro de la Propiedad, el Registro Mercantil y el Registro Civil, y nosotros, dentro del inexistente “derecho registral administrativo”, hemos distinguido dos clases de registros administrativos, las tradicionales Oficinas de Registro, encargadas de la recepción de los escritos presentados por los

ciudadanos, y el conjunto de unidades o instrumentos que bajo el nombre de «registro» se establecen para facilitar el ejercicio de las competencias de la Administración y/o el ejercicio de los derechos de las personas, o como mero soporte de ordenación o de información administrativa.

Al acotar el estudio sobre los registros públicos de personas nos hemos referido brevemente al Registro Civil y al Registro Mercantil, y con mayor extensión al Registro de Asociaciones, conceptuándolo de registro administrativo por el simple hecho de depender de la Administración, que no por estar a su servicio, y de registro jurídico por los efectos civiles que del mismo se derivan. Los tres registros se crearon en el último tercio del siglo XIX con no pocas similitudes.

16ª. Al margen de la consolidada distinción entre los registros generales y especiales de asociaciones, los primeros competentes para la inscripción de las asociaciones comunes y los segundos para inscribir a las asociaciones de régimen específico, creemos haber aportado una clasificación de los registros de asociaciones inédita, que pasa por diferenciar entre los registros de asociaciones primarios, secundarios o derivados y censos. Los registros primarios, generales o especiales, son los que satisfacen el derecho legal a la inscripción y los que proporcionan la publicidad exigida constitucionalmente. Los registros secundarios o derivados son los establecidos para la obtención de una condición o ventaja concreta y su acceso exige acreditar que la asociación está previamente inscrita en un registro primario. Los censos son simples inventarios, catálogos o listados.

Son registros primarios el Registro Nacional de Asociaciones, los Registros Generales de Asociaciones de las Comunidades Autónomas y los Registros especiales creados para la inscripción de las entidades asociativas previstas en la LODA. Son destacados registros secundarios los registros municipales de asociaciones vecinales.

17ª. Dentro del conjunto de teorías sobre las personas jurídicas y de las expresamente reconocidas por la ley, de base personal o real, destaca la persona jurídica «asociación» como medio utilizado, a lo largo de los siglos, para superar la debilidad y finitud del ser humano.

La asociación se plasma en nuestro Código Civil junto con la corporación, fundación y sociedad, si bien ha sido la doctrina la que ha ofrecido los criterios adecuados para su debida definición. Se la ha distinguido de la fundación porque ésta tiene una base real o patrimonial, de la corporación porque nace de un acto del poder público y de la sociedad porque presenta ánimo de lucro subjetivo. La asociación, por el contrario, es un conjunto personal que surge en el ámbito privado de la libre voluntad de los promotores sin intención de repartir ganancias y con el objetivo de desarrollar o alcanzar un fin de interés general o particular.

Esta primera aproximación es útil para alejar del registro de asociaciones a determinadas entidades pero, dado que la asociación se proyecta en múltiples manifestaciones, resulta insuficiente para identificar con precisión el objeto del registro general de asociaciones, que ha sido uno de nuestros primeros cometidos. Y es que no tiene sentido hablar del registro de asociaciones si no se sabe previamente qué es susceptible de inscripción. En particular, la

hemos separado de la sociedad desde una consideración estricta del art. 22 CE y, a partir de aquí, hemos estudiado el concepto de asociación y sus clases sobre la base de sus elementos configuradores (subjeto, objetivo, voluntario, organizativo y temporal) y de determinados criterios (asociaciones simples y complejas; asociaciones generales y especiales; asociaciones de interés público y de interés privado), respectivamente.

Conforme a esto hemos definido la asociación como «unión voluntaria de tres o más personas físicas y/o jurídicas, con capacidad legal suficiente, que comparten recursos y/o conocimientos para alcanzar o desarrollar un fin común, lícito y no lucrativo, de interés privado o de interés público-privado, con vocación de estabilidad en el tiempo y conforme a una estructura orgánica de base democrática». Y partiendo de este concepto, el objeto del registro general de asociaciones se contrae a las: «asociaciones constituidas al amparo del artículo 22 CE, simples y complejas, de carácter general o régimen común, ya sean de interés privado o de interés público-privado».

18ª. La incomprensible pasividad de las Cortes Generales en desarrollar el art. 22 CE llevó a algunas Comunidades Autónomas a regular el ejercicio del derecho de asociación. La primera ley de asociaciones de la democracia fue la Ley 3/1998, de 12 de febrero, de Asociaciones del País Vasco, a la que siguió la Ley 7/1997, de 18 de junio, de Asociaciones de Cataluña. El contenido de ambas leyes, comprensivo del preceptivo registro de asociaciones, junto con los pronunciamientos, entre otros, de la STC 173/1998, que corrigió de constitucionalidad la Ley de Asociaciones del País Vasco, constituirían una significativa referencia para la posterior ley orgánica de asociaciones.

19ª. La Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación (LODA), finalmente, desarrolló el artículo 22 CE de acuerdo con los principios de libertad y voluntariedad y bajo el explícito reconocimiento de que las asociaciones son un instrumento básico para la integración social y el fortalecimiento de la democracia. Acoge las cuatro dimensiones sobre las que se proyecta el derecho de asociación, y señala aquellos de sus artículos dictados con rango de ley orgánica en desarrollo del artículo 81 CE y aquellos dictados en virtud de otros títulos competenciales del Estado. Derogó la Ley de Asociaciones de 1964 y, según la fórmula habitual de normativas precedentes, estableció un plazo de transitorio de dos años para que las asociaciones existentes adaptaran sus estatutos a los nuevos requisitos legales y para que declararan estar en situación de actividad y funcionamiento.

El objeto de la LODA, y también de los registros generales, son las asociaciones de régimen común, definidas como la unión estable de tres o más personas físicas o jurídicas para alcanzar un fin común, lícito y no lucrativo, de interés general o particular. De esta definición, directamente inferida de los artículos 1.2 y 5.1, resultan dos novedades: a) la fijación de un número mínimo de tres miembros para constituir asociaciones; y b) el reconocimiento de la capacidad para constituir asociaciones a las personas jurídicas. En cambio, el elemento del fin con sus características de «común, lícito y no lucrativo» se ha mantenido invariable. Por ello, al igual que en las leyes de 1887 y 1964, quedan fuera del ámbito de aplicación de la LODA las sociedades civiles y mercantiles. También se excluyen las comunidades de bienes y de propietarios, las cooperativas, mutualidades, uniones temporales de empresas y agrupaciones

de interés económico, por cuanto la naturaleza de estas entidades no responde a la esencia comúnmente aceptada para las asociaciones. Para las asociaciones especiales remite a la legislación específica (partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, entidades religiosas, federaciones deportivas, asociaciones de consumidores y usuarios, y asociaciones profesionales de militares, de guardias civiles y de jueces, magistrados y fiscales).

La LODA establece que el acuerdo de constitución, que incluirá la aprobación de los estatutos, deberá formalizarse en documento público o privado, y que a partir de este momento la asociación adquiere personalidad jurídica y plena capacidad de obrar. Y todo ello sin perjuicio del derecho pero también del deber de inscripción en el registro correspondiente, a cuyo objeto los promotores realizarán las operaciones que resulten precisas.

Sobre la base del principio de competencia territorial y material, la LODA también confirmó la coexistencia entre un registro general dependiente del Estado (RNA) y los registros generales de las Comunidades Autónomas, así como el mantenimiento de los registros especiales, de tal forma que nunca se produjera un solapamiento de asientos registrales respecto de una misma asociación, que únicamente podía estar inscrita en el registro general estatal, en un registro general autonómico o en un registro especial.

Respecto de las funciones de los registros generales se mantuvieron, en cuanto a la inmatriculación, las que ya aparecían en origen en el siglo XIX. O lo que es lo mismo, el registro quedó facultado para examinar la solicitud de inscripción junto con el acta fundacional y los estatutos, de contenidos determinados, y a raíz de esta verificación poder actuar en un doble sentido: a) de apreciarse indicios racionales de ilicitud penal en la constitución de la asociación, se remitirán las actuaciones al Ministerio Fiscal o al órgano jurisdiccional competente; b) de no concurrir lo anterior, se comprobará el cumplimiento de los requisitos que deben reunir el acta fundacional y los estatutos, concediendo a los interesados un plazo para, en su caso, la subsanación de defectos, con especial mención sobre la posible coincidencia o similitud de denominaciones. Además del alta o inscripción primera, y también, en gran medida, como señalaba la Ley de 1887 y la posterior de 1964, otros actos de la vida asociativa son de obligada inscripción (modificación de estatutos, miembros de la junta directiva, apertura de delegaciones, suspensión de la actividad o disolución de la entidad). Todas estas inscripciones, sin excepción, se practican ahora previa tramitación del correspondiente procedimiento administrativo, que deberá resolverse en el plazo de tres meses, rigiendo en caso contrario el sistema de silencio positivo.

Todos los desarrollos legales del derecho de asociación, anteriores o posteriores a 1978, han previsto un registro general de asociaciones, y la propia LODA resalta su importancia para la seguridad jurídica. Es más, proclama solemnemente en su artículo 24 que *«el derecho de asociación incluye el derecho de inscripción en el Registro de asociaciones competente»*, un artículo que por haberse dictado con rango de ley orgánica (disposición final primera) no significa otra cosa que el derecho de inscripción forma parte del contenido esencial del derecho de asociación.



20ª. Centrado nuestro estudio en los registros primarios de asociaciones de carácter general, con particular referencia al Registro Nacional de Asociaciones, nos hemos extendido en analizar que la inscripción de las asociaciones es un deber constitucional (art. 22.3 CE) y un derecho legal (art. 24 LODA).

La inscripción siempre ha sido una obligación de las asociaciones desde la Ley de Asociaciones de 1887 hasta la Constitución de 1978, pasando por cualquier otra normativa reguladora. La Ley de Asociaciones del País Vasco de 1988 y la Ley de Asociaciones de Cataluña de 1997 señalaron el carácter obligatorio de la inscripción y, finalmente, la LODA se pronunció en idéntico sentido. Le siguieron después las leyes de asociaciones de Canarias (2003), Andalucía (2006), Euskadi (2007), Cataluña (2008) y Comunitat Valenciana (2008).

Esta obligación representa algo más de lo que una carga supone, y ello por tres motivos: a) es cierto que sobre el pacto asociativo no debe intervenir la Administración, ni autorizándolo previamente, ni perturbando su celebración, ni convalidándolo con posterioridad, sin embargo, nada de esto empece que la persona jurídica que ha nacido al margen de la intervención administrativa deba cumplir con la obligación constitucional de solicitar su inscripción en el registro público establecido al efecto, y es que el acuerdo social y la inscripción pública son, como siempre lo han sido, actos independientes, no incompatibles entre sí, es decir, que el acuerdo constitutivo nace de la libertad, del libre ejercicio del derecho de asociación directamente reconocido por la Constitución, sin que deba confirmarse por la posterior inscripción pero también sin afectar al carácter preceptivo o potestativo del registro, que es cuestión separada del pacto asociativo y sucesiva al mismo; b) la publicidad, por así estar previsto expresamente, sólo se puede verificar en este ámbito a través de un registro, cuya creación y funcionamiento tampoco se puede eludir por el legislador, el cual puede elegir entre un registro de asociaciones dependiente del poder judicial o del poder ejecutivo, por un modelo estatal o descentralizado, o por su carácter declarativo o constitutivo, pero lo que no puede dejar de establecer y regular es precisamente un registro de asociaciones, que es el vehículo que la Constitución ha previsto específicamente para garantizar el principio de publicidad de las entidades asociativas; c) el art. 22.3 CE se expresa en términos imperativos («deberán») y, por ello, ordena que las asociaciones figuren en un registro público, y aunque la publicidad a que se refiere este artículo en nada perjudica, en ningún caso está concebida como ventaja singular de las asociaciones, ni para su interés particular, es decir, la inscripción no es una facultad que puedan o no ejercer las asociaciones, según deseen o no beneficiarse no ya de la publicidad y transparencia del registro, que son indisponibles, sino de otros efectos secundarios; más bien consiste en un auténtico deber impuesto directamente por el constituyente, sin necesidad de mediación de la ley, a los efectos que él mismo ha establecido, que no son los de realizar un control material sobre las asociaciones, sino a los efectos de tener pública constancia de las existentes en España por motivos de interés general y de seguridad jurídica.

En realidad, de la obligación lo que nace es el derecho a solicitar la inscripción, que no tanto el derecho a la inscripción, que se podrá denegar por el registro mediante resolución motivada por razones de legalidad.

Otra cosa distinta es que la inscripción, además de un deber, también sea un derecho. Y lo debe ser porque, tal y como está legalmente configurado el registro, sin ella la libertad de asociación no puede desplegar todos sus efectos y las propias asociaciones quedarían colocadas en una situación de hecho de casi total inactividad. Fuera del registro no se conciben más que formas asociativas incompletas. Así lo entendió el Tribunal Constitucional al indicar que una defectuosa actuación administrativa determinante de la imposibilidad de alcanzar la inscripción vulnera claramente el derecho de asociación. En la STC 291/1993 se produjo la más rotunda declaración sobre que sin inscripción registral no hay verdadera libertad de asociación, y en la posterior STC 219/2001 se llegó a afirmar que la inscripción se erige en condición existencial de las asociaciones.

Las asociaciones en resumen, ya sean especiales o generales, tienen derecho a que su existencia sea conocida, y a que tal conocimiento se articule a través de la publicidad oficial, previa inscripción a su solicitud de todos aquellos extremos que hagan coincidir la realidad registral con la realidad asociativa, y así poder perfeccionar el derecho de asociación. La inscripción, por tanto, como elemento consustancial a este derecho, presenta una doble cara: es un deber para las asociaciones exigido por razones de interés general y de seguridad jurídica, y es al mismo tiempo un derecho que sólo se puede denegar por la Administración de forma motivada.

En concreto, respecto del RNA, se trata de un derecho y un deber para las asociaciones de régimen común y de ámbito territorial de actuación estatal.

21ª. Una vez constituida con la sola concurrencia de voluntades de los promotores y adquirida *ipso iure* la personalidad jurídica, la asociación goza de los derechos y acciones que en general reconoce la ley a las personas jurídicas pero también recaen sobre la misma todo un conjunto de responsabilidades y cargas derivadas del mismo régimen asociativo y de distinta legislación sectorial.

Aunque se ha dicho que las personas jurídicas disfrutan de una capacidad plena y general, que no específica derivada del concreto fin para el que ha sido creadas, para la persona jurídica asociación asistimos a una serie de restricciones tanto derivadas de disposiciones imperativas (constitución de usufructos o aceptación de herencias) como de la remisión de las leyes a los estatutos como medida de capacidad, lo que se expresa, por ejemplo, en materia procesal, de contratación pública o protección de menores.

Por otro lado, las asociaciones pueden incurrir en responsabilidad penal y administrativa, y están afectadas por una variada normativa (legislación sobre protección de datos de carácter personal, sobre blanqueo de capitales, sobre transparencia o sobre el patrimonio histórico). Quedan sujetas al Impuesto de Sociedades y al resto de impuestos por razón de la actividad, así como están obligadas a llevar una contabilidad que permita obtener la imagen fiel del patrimonio, del resultado y de la situación financiera de la entidad, sin perjuicio de elaborar y aprobar el presupuesto anual. También les incumbe efectuar un inventario de bienes, cumplimentar el libro de actas y mantener actualizada la relación de socios. Deben, igualmente, dotarse de la oportuna estructura orgánica basada, al menos, en un órgano

asambleario y otro de representación, y actuar de forma efectiva para el cumplimiento del fin social.

Por supuesto, están obligadas a inscribirse en el registro de asociaciones competente, y a formular la solicitud de forma electrónica, al ser la única vía que la ley le ha permitido tener para relacionarse con la Administración.

Todo lo expuesto hasta ahora son condicionantes y circunstancias gravosas que pesan sobre las asociaciones desde el mismo momento de su constitución sin contrapartida en ventaja alguna, a menos que por ésta se considere la titularidad de aquellos derechos fundamentales que por su naturaleza puedan ejercitar, lo que, por cierto, no es la primera preocupación de las asociaciones.

Será, por el contrario, la inscripción registral, si es que se consigue, la que le permita a las asociaciones obtener los beneficios que hagan merecer la pena el esfuerzo de unirse y, en su consecuencia, pagar las cuotas, enfrentar multitud de obligaciones y trabajar de manera efectiva y constante para alcanzar los objetivos comunes.

22ª. La inscripción de las asociaciones presenta múltiples efectos, no sólo el previsto constitucionalmente circunscrito a la publicidad. La impronta legislativa ha hecho que la redacción del art. 22.3 CE haya llegado a ser no del todo verdadera. Por supuesto, que la primera consecuencia de la inscripción es el ejercicio de la publicidad registral, mediante la que se da general conocimiento de la existencia de las asociaciones junto con sus estatutos y representación.

Pero tanto la LODA como otras muchas normas vinculan determinados efectos al registro de las asociaciones.

Para la LODA existen tres consecuencias directamente vinculadas a la misión del registro, mientras que otras dos le son ajenas por afectar más bien al régimen de responsabilidad y funcionamiento de las asociaciones pero que, como decimos, se hacen igualmente depender de la inscripción. El primer efecto se refiere a la reserva de denominación, pues una asociación inscrita tiene garantizado que su nombre no podrá ser utilizado, en forma idéntica o similar, por otra que posteriormente pretenda su inscripción. La segunda consecuencia tiene que ver con la modificación de estatutos, pues para que ésta pueda tener efectos frente a terceros y serle oponible, es necesario que los nuevos estatutos consolidados sean objeto de inscripción. El tercer efecto guarda relación con la definitiva extinción de la personalidad jurídica, que sólo se entenderá producida con la cancelación de los asientos registrales, por más que la asociación, en asamblea celebrada con anterioridad, hubiera acordado su disolución. El cuarto y quinto efectos, no menos importantes que los anteriores, inciden en aspectos básicos del sostenimiento de la asociación. Uno se refiere a que la autonomía patrimonial de la entidad sólo se alcanza con la inscripción, hasta cuyo momento los socios responden con su propio patrimonio personal frente a terceros. El otro alude a que ninguna asociación podrá ser beneficiaria de medida alguna de fomento establecida por las Administraciones Públicas si no está previamente inscrita, ni tan siquiera la obtención de la declaración de utilidad pública.

Otras necesidades como obtener un NIF y el certificado digital, y otras ventajas como recibir la cualidad de ONG de cooperación al desarrollo o entidad de voluntariado, ser cesionario de bienes patrimoniales del Estado, participar en los asuntos públicos a través de los órganos colegiados o poder utilizar el término federación, están igualmente ligados a la inscripción registral.

En concreto, la separación patrimonial, la obtención del NIF y del certificado digital, y en gran medida la percepción de ayudas públicas, son aspectos vitales para impulsar el proyecto asociativo, y todos ellos dependen de la resolución favorable del registro.

23ª. La LODA indica que la inscripción hace pública la constitución y los estatutos de las asociaciones «y es garantía para los terceros que con ellos se relacionan, como para sus propios miembros». La inscripción, en realidad, haciendo notorio el nacimiento de una nueva asociación y el contenido de sus documentos fundacionales, viene a ser una concreción del principio de seguridad jurídica. Una seguridad y garantía que se proyecta directamente sobre los propios socios y sobre terceros.

Para los socios la principal garantía de la inscripción pasa por el régimen de responsabilidad, que se transfiere a partir de dicho acto administrativo a la persona jurídica, la cual responderá ya con su propio patrimonio. Pero también es la garantía de poder actuar de manera real y efectiva, y de ser beneficiarios de las ventajas que la ley vincula a la inscripción.

El concepto de tercero se ha de entender en un sentido amplio, comprendiendo primeramente a los poderes públicos, aunque es cierto que la LODA parece pensar en otros destinatarios. Entre estos, a nuestro juicio, caben dos figuras principales, tanto las personas que desean contactar con la asociación al objeto de su posible ingreso como nuevos socios como las personas interesadas en establecer negocios jurídicos con la misma, y es que, para todas ellas, sólo a través del registro se puede tener certeza de que la asociación se ha constituido legalmente y, en su virtud, que la denominación no es controvertida, los representantes son identificables, el domicilio cierto, los fines lícitos o el patrimonio determinado, entre otros datos relevantes sobre su organización y funcionamiento derivados del contenido de los estatutos.

Una garantía única frente a todos que, lógicamente, tiene su presupuesto en el control de legalidad o función de calificación del registro.

24ª. El registro desarrolla una amplia gama de funciones que básicamente hemos concentrado en cuatro: de procedimiento (o de calificación), de registro (o de anotación), de publicidad (o de certificación) y de contabilidad.

El acceso de las asociaciones al registro se realiza previa tramitación del correspondiente procedimiento administrativo, que exige con anterioridad comprobar que el sujeto que pretende el ingreso sea una asociación de régimen común y que ha abonado la tasa establecida. A partir de aquí se examina la solicitud y la documentación que debe acompañarla, y es respecto de esta última que rige en toda su extensión el principio de

legalidad, justificador de la calificación registral. La LODA atribuye al registro la función de verificar el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos que han de reunir el acta fundacional y los estatutos, y la posibilidad de denegar la inscripción de forma motivada si tales requisitos no concurren. Deberá comprobar la capacidad de los promotores y el contenido del acta fundacional, para después analizar los extremos de los estatutos que se señalan como preceptivos, así como aquellos otros de carácter facultativo, todos ellos adecuados al ordenamiento jurídico. Se llama la atención sobre que, por ejemplo, la denominación, los fines o la democracia de las asociaciones son aspectos respecto de los que cabe un margen de apreciación del registro que resultará decisivo en orden a la inscripción. Además de las asociaciones españolas, el RNA también inscribe las delegaciones en España de asociaciones extranjeras, así como, de oficio, anota lo dispuesto en las resoluciones judiciales y la declaración de utilidad pública.

Dentro de la función de registro se ha examinado la llevanza de la hoja registral, su contenido y los distintos tipos de asientos (inscripciones, notas marginales, anotaciones provisionales y cancelaciones), así como la formación y conservación del protocolo.

La función de publicidad del registro permite hablar de publicidad formal pero también material, no obstante lo cual hemos detallado los métodos de publicidad formal distinguiendo, por un lado, los certificados, notas simples, listados y copias o exhibición de los asientos y documentos, y, por otro, el fichero central de denominaciones. Igualmente se han tratado los límites a la publicidad que derivan de la aplicación de la normativa sobre protección de datos de carácter personal. Y todo ello referido exclusivamente al contenido de los asientos y a los documentos depositados.

También es propia del registro de asociaciones la función de contabilidad, que ejerce sobre las asociaciones declaradas de utilidad pública, sobre las que examina la memoria de actividades y las cuentas anuales (balance de situación, cuenta de resultados y memoria económica), y realiza, en su caso, el depósito. De alguna forma, en virtud de su labor de asistencia y asesoramiento a este tipo de asociaciones, el registro se presenta como una especie de protectorado.

25ª.- Hemos analizado la realidad de las asociaciones no inscritas, que no hay que confundir con las asociaciones secretas, y concluido que la misma responde a distintos motivos, a la decisión libremente adoptada por los promotores de no presentar la solicitud de inscripción o, una vez presentada, a supuestos de renuncia del derecho o desistimiento de la solicitud, así como, de forma destacada, a la resolución denegatoria y motivada del registro por incumplimiento de los requisitos legales, con la consecuencia de existir en la práctica miles de asociaciones extrarregistrales.

## II. PROPUESTAS

El presente trabajo ha consistido en el análisis del régimen jurídico del derecho de asociación desde la perspectiva y consideración misma del registro de asociaciones, del que ha resultado la propuesta de una nueva configuración del registro y de un conjunto de líneas de reforma de la LODA.

A tal objeto hay que tener en cuenta que la nueva LODA habría de contener aquellos aspectos que conforman el contenido esencial del derecho de asociación en desarrollo del art. 81 CE, pero también todas aquellas disposiciones que, dictadas al amparo del art. 149.1ª, 6ª, 8ª y 14ª CE, han de quedar reservadas al Estado, además de las que únicamente resultan aplicables a las asociaciones de ámbito estatal. La LODA debería verificar una extensión de su parte no orgánica para predeterminedar con la mayor precisión posible los requisitos configuradores de las asociaciones y así facilitar el juicio de legalidad en que consiste la calificación registral, cerrando los márgenes de apreciación que hoy se residen en los responsables de los registros de asociaciones, en particular, del encargado del RNA. Esta sería la base de la mutación del registro actual a un registro constitutivo, del que nace un título nuevo, la personalidad jurídica de las asociaciones, y la base de la vertiente material de la publicidad registral en relación con la asociación misma y con terceros. A partir de aquí, y al igual que ocurre en el ámbito de las fundaciones, la LODA podría dar cobertura a dos tipos de reglamentos, uno regulador del régimen sustantivo de las asociaciones estatales y otro, ya existente, regulador de la organización y funcionamiento del registro estatal de asociaciones.

Sea cual sea la opción de técnica normativa que se pudiera adoptar, las propuestas que aquí se realizan comprenden dos grandes apartados, centrados en el registro mismo y en el ejercicio del derecho. Otras sugerencias menores atienen a la actualización de las concordancias normativas. En cualquier caso, que el legislador no entienda oportuno y justificado alterar el carácter declarativo del registro, no le impide estudiar los cambios de naturaleza material que se sugieren en beneficio de las propias asociaciones y de terceros.

En consecuencia, se formulan las siguientes propuestas de *iure condendo* en orden a una eventual mejora de la normativa vigente. Algunas de ellas son claramente materia propia de competencias exclusivas del Estado mientras que otras quedan referidas exclusivamente a las asociaciones estatales susceptibles de inscripción en el RNA.

*1ª. Propuestas acerca del registro general de asociaciones, con particular referencia al registro nacional de asociaciones.*

A) El registro de asociaciones es un registro obligatorio, siempre lo ha sido y en la actualidad así se establece a todos los niveles normativos. Es un registro jurídico y calificador desde el momento en que la ley le permite controlar la legalidad del acta fundacional y los estatutos, y de denegar la inscripción de forma motivada. Y es un registro parcialmente constitutivo ya que la inscripción completa la personalidad jurídica de la asociación y sólo a partir de la misma las modificaciones estatutarias vinculan a terceros. Ya sólo falta que progrese hacia un registro inequívocamente obligatorio, así como hacia un registro

constitutivo pleno para favorecer la seguridad del tráfico, la coherencia del sistema y el emprendimiento asociativo.

Las personas están inexorablemente vinculadas a los registros públicos por razones de seguridad jurídica. Las personas físicas al Registro Civil y las personas jurídicas a los distintos registros primarios establecidos al efecto. Pero mientras las personas físicas son producto de la naturaleza y por ello su personalidad intrínseca no se puede negar, tanto la personificación de las agrupaciones de base personal o real como el momento en que tal personificación se adquiere son opciones legislativas, siendo lo razonable que la personalidad se haga coincidir con la publicidad del registro oficial pues será a partir de aquí cuando la existencia de la persona jurídica podrá ser conocida por todos. Así es para todas las personas jurídicas excepto para las asociaciones comunes, que por tal motivo se las coloca en una posición muy perjudicial. Gozan de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar desde el instante mismo del pacto asociativo y suscripción del acta fundacional, pero o bien quedan en estado de latencia o bien se arriesgan a actuar bajo severas responsabilidades, en ambos casos hasta la inscripción liberadora, que en cualquier caso puede ser denegada por motivos de legalidad, volviendo a quedar la asociación en tan desfavorables situaciones.

Es llamativo que estando generalmente aceptada la necesidad y utilidad de los registros públicos, cuando del registro de asociaciones se trata tales consideraciones decaigan, como si representara algún tipo de amenaza o las asociaciones fueran entidades menores, de forma que por uno u otro motivo su existencia (la del registro) no estuviera justificada. Por el contrario, el registro de asociaciones es un servicio público ineludible y confiable, como lo son los principales registros de personas, sin el cual es imposible concebir la existencia plena de las asociaciones, su capacidad de desarrollo en el contexto social y de relación con los poderes públicos y con terceros, que exigen todos ellos certidumbre respecto de la ficción que toda persona jurídica representa.

Si se sostiene en aras de la libertad un registro de asociaciones declarativo, casi una simple ventanilla, pero la pronta adquisición de la personalidad jurídica impone la responsabilidad personal y solidaria de los asociados, la relación electrónica con la Administración, la imposibilidad de recibir ayudas y reconocimientos públicos, la incapacidad para participar en las instituciones e incluso la dificultad real de poder abrir una cuenta bancaria y la segura de no poder obtener de un NIF definitivo y un certificado digital, entre otros aspectos, todos ellos vinculados a la efectiva inscripción, ¿de qué libertad se habla cuando se minusvalora el registro de asociaciones?

Permitir que las asociaciones actúen al margen de cualquier publicidad en el complejo e interrelacionado mundo actual carece de todo sentido pero permitir hacerlo para al mismo tiempo estrangularlas con todo un conjunto de inconvenientes lo es más todavía. Es imposible saber cuántas asociaciones se han frustrado por culpa del inconsistente e injusto sistema adoptado por la LODA pero por pocas que fueran resulta inadmisibles para un Estado que se quiera llamar democrático.

Ya hay en la actual LODA tres aspectos que van más allá de lo que un simple registro declarativo significa. En primer lugar, el más acabado efecto de adquisición de la personalidad jurídica, que es la separación patrimonial entre entidad y sus miembros, no se alcanza para las asociaciones con el pacto asociativo sino con la inscripción en el registro. En segundo término, se recoge que, una vez inscrita la entidad, las modificaciones estatutarias que las asociaciones decidan aprobar sólo surtirán efectos tanto para los asociados como para terceros a partir de su inscripción en el registro. Y, por último, la completa extinción de la asociación va a depender de la actuación del registro, en el sentido de que la disolución abre el periodo de liquidación, hasta el fin del cual aquélla conserva su personalidad jurídica, que quedará extinguida cuando los liquidadores promuevan la cancelación de todos los asientos registrales. Estos tres supuestos están configurados de tal forma que la vida entera, o lo que es lo mismo, el nacimiento pleno de la asociación, los plenos efectos de las modificaciones estatutarias y su plena extinción no dependen de la libre voluntad de los socios sino de concretos actos administrativos de naturaleza registral.

A las precauciones y cautelas que la LODA impone a su singular concepción del derecho fundamental, que a través del registro viene a diluir la pretenciosa declaración de que las asociaciones son personas jurídicas y gozan de capacidad de obrar desde su fundación, se une una amplia y variada normativa que obvia totalmente la virtualidad de la personalidad jurídica si ésta no pasa antes por el tamiz del registro, y una jurisprudencia que convierte a la inscripción en clave de bóveda del derecho, en acto cualificado y condición existencial, por lo que es claro que, empezando por los poderes públicos, la desconfianza en el modelo adoptado es más que evidente.

Si Tribunal Constitucional no ve en el art. 22.3 CE impedimento alguno para que el legislador opte por una naturaleza u otra respecto del registro, es evidente que habrá que conjugar razones jurídicas y de orden práctico para definir lo que deba ser en el futuro el registro general de asociaciones, sin perjuicio de seguir ejerciendo las importantes funciones de verificación/calificación, inscripción y certificación que le son consustanciales. Unas razones jurídicas que pasan en un Estado de Derecho por reforzar la seguridad del tráfico jurídico y económico tan ligado a la publicidad, y unas razones prácticas que en un Estado Social pasan por facilitar el emprendimiento asociativo liberando a los promotores de responsabilidades y cargas injustas e innecesarias.

Además, que la modificación de estatutos decidida libremente por los socios en virtud del principio asociativo de autonormación sólo se pueda hacer valer frente a terceros a partir de la inscripción y que, en cambio, los estatutos fundacionales aprobados por los promotores en el acto constitutivo no puedan ser oponibles, aún inscritos, es una contradicción legal inexplicable que habría que desanudar mediante la convergencia de los efectos de estas inscripciones, y que tan constitutiva debería ser frente a terceros la inscripción de los estatutos modificados como, especialmente, la inscripción de los estatutos fundacionales, más todavía si se tiene en cuenta la razonable probabilidad de que estos estatutos fundacionales nunca lleguen a modificarse.



Al legislador le es dado un poder de configuración realmente amplio, y si la LODA no tuvo inconveniente en atribuir múltiples efectos al registro, desbordando el mandato de quedar constreñido, en principio, a un único efecto, el de la publicidad, una futura reforma no debería tener el más mínimo reparo en positivizar la más lógica y extendida interpretación que sobre tal efecto se ha ofrecido. Si la personalidad jurídica requiere publicidad y las asociaciones están constitucionalmente obligadas a constar en un registro, no bastando para ellas la simple publicidad de hecho, el art. 22.3 CE no puede significar otra cosa que la inscripción es atributiva de la personalidad jurídica. Es decir, el apartado 1 del art. 22 CE («se reconoce el derecho de asociación») significa que las personas no necesitan permiso de la Administración, ni previo ni posterior, para agruparse con un fin y autonormarse a través de unos estatutos, mientras que el apartado 3 («las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad») significa que el preceptivo registro únicamente puede estar al servicio de la publicidad, no a otros efectos, por ejemplo, a los de control administrativo-policial que presentaba antes de 1978, pero al servicio de lo que deba entenderse por publicidad, que puede constreñirse a la simple publicidad formal o extenderse, además, a su condición de atributiva de la personalidad jurídica de las asociaciones y a su vertiente material en beneficio, sobre todo, de terceros, que son cuestiones, como decimos, de libre configuración por el legislador, sin impedimento constitucional alguno.

Incluso quienes apuestan por la tesis declarativa no dejan de compartir la importancia de proteger adecuadamente la seguridad del tráfico jurídico y económico, pero no terminan de progresar hacia la tesis constitutiva por temor al papel que en este nuevo sistema estaría llamado a jugar el registro. Se trata de una visión muy influenciada por las intensas facultades de control de la Ley de 1964 que hoy, en una democracia moderna y avanzada, que cuenta con una Administración altamente profesionalizada, carece de todo sentido. Los encargados de los actuales registros de asociaciones, de fundaciones o de cooperativas de ámbito estatal son funcionarios de carrera del grupo A1, como es probable que lo sean en el futuro los encargados del Registro Civil, sin que ello, más bien lo contrario, reste eficacia y garantías a todos estos registros públicos.

Por su parte, al registro de asociaciones se le puede llamar «administrativo» por el solo hecho contingente de depender de la Administración pero no por ser un registro establecido por la Administración para la Administración pues a través del mismo ésta no ejerce ninguna potestad. No es un registro mediante el que se ejerzan facultades de control (autorizatorias, inspectoras o sancionadoras), por estar constitucionalmente prohibido, tampoco es un registro por el que se adquiera algún tipo de cualidad ya que la asociación de régimen común después de la inscripción sigue siendo una asociación de régimen común, ni tampoco es un registro establecido con fines estadísticos aunque de forma derivada pueda servir a estos efectos. El registro de asociaciones, que puede ser establecido y gestionado tanto por el poder ejecutivo como judicial, es un registro *ad extra*, que sólo interesa a terceros, comprendiendo a las personas físicas y jurídicas que deseen ingresar en la asociación o en relacionarse con la misma a través de contratos o convenios, a los propios asociados y, por supuesto, desde un concepto amplio, a las instituciones públicas interesadas en conocer datos asociativos.

A la vista de cuanto queda expuesto, nos postulamos a favor de un modelo para el registro general de asociaciones distinto del actual, que creemos no satisface todos los intereses concurrentes. Partiendo de la concepción de dos actos separados y sucesivos con efectos diferentes, el de la libre creación de la asociación con su normación y organización propias y el de la inscripción atributiva de la personalidad jurídica, la evolución normativa que señalamos consistiría en el de entender que la asociación nace libremente de la voluntad de los socios, al margen de intermediación administrativa alguna, pero que su personalidad jurídica sólo puede derivar de su efectiva constancia en un registro público.

Lo que propugnamos entonces es la naturaleza jurídico-constitutiva del registro general de asociaciones en cuanto a la personificación de las asociaciones, sin perjuicio de otros posibles efectos de este carácter (modificación de estatutos y extinción), pero entendiendo que, en general, el resto de inscripciones se han de seguir considerando meramente declarativas.

Este nuevo carácter del registro, imprescindible para la plenitud de las asociaciones, junto con el expreso señalamiento de un plazo, contado desde la fecha del acta fundacional, para que la entidad asociativa presente la solicitud de inmatriculación, llevarían al ya obligatorio registro de asociaciones a ser inequívocamente obligatorio a todos los efectos de publicidad del art. 22.3 CE.

B) El registro de asociaciones no es un registro residual capaz de acoger a cualquier tipo de entidad de base asociativa sino que es un registro puro, establecido para admitir únicamente a la asociación general o de régimen común, por lo que deberían salir de su ámbito, por un lado, las organizaciones interprofesionales agroalimentarias y las entidades de gestión de derechos de propiedad intelectual, por tener fines predeterminados legalmente y existir ya registros aptos para convertirse en sus registros primarios, y, por otro, las asociaciones infantiles y juveniles, necesitadas de una regulación singular que, entre otros aspectos, les reserve nombre y fines específicos, y cree para ellas el correspondiente registro especial.

C) La disposición transitoria primera de la LODA dispuso que las asociaciones existentes a su fecha de entrada en vigor se adaptarían a los nuevos contenidos legales y declararían ante el registro estar en situación de actividad y funcionamiento en el plazo de dos años. Sin embargo, en 2020 alrededor de 14.000 asociaciones del RNA siguen aún sin cumplir con tales exigencias, por lo que se las puede considerar «inactivas». El reglamento del RNA de 2003 instrumentó un procedimiento para hacer efectiva tal disposición legal, que fue anulado por el Tribunal Supremo. El reglamento de 2015 hizo un nuevo intento de regularización que se frustró durante el proceso de su tramitación normativa a instancias del Consejo de Estado. Tanto el alto tribunal como el alto órgano consultivo destacaron la razonabilidad de depurar el registro en virtud del principio de concordancia, en el sentido de hacer coincidir la realidad asociativa con la realidad registral, pero ambos también pusieron de manifiesto la insuficiencia de rango normativo de los reglamentos para operar la expulsión de las asociaciones del registro y colocarlas en una situación desfavorable en cuanto a asunción de obligaciones y responsabilidades. Por ello, quedando reservada a la ley la posibilidad de establecer y regular este tipo de procesos, se sugiere, tal y como se realiza en los demás registros públicos, que la

LODA aborde de forma decidida esta problemática y determine las consecuencias del incumplimiento por parte de las asociaciones de lo dispuesto en la disposición transitoria primera mediante la inclusión de un nuevo apartado 3.

D) El fichero central de denominaciones, adscrito al RNA, se estableció por la LODA como un instrumento que facilitara a los promotores la elección original del nombre de la asociación, evitando que coincidiera o se asemejara a otras denominaciones precedentes. Para ello exigió la constancia en tal fichero de los nombres de las asociaciones inscritas en el registro nacional, en los registros autonómicos y en los registros especiales. La realidad, por el contrario, es la irregular colaboración de los registros autonómicos y la casi nula colaboración de los registros especiales a la hora de comunicar los datos de las asociaciones de su competencia. La LODA, ciertamente voluntarista a estos efectos, fue la conformación del fichero a vagos mecanismos de cooperación y colaboración que nunca llegaron a definirse con claridad, por lo que, al ser una base de datos incompleta, de manera alguna puede ser confiable para aquellos promotores. Ante la racional posibilidad de duplicidad de nombres entre los distintos tipos de asociaciones, se recomienda que la LODA, al amparo del art. 149.1.1ª CE, potencie el principio de coordinación por encima del principio de lealtad institucional. A tal objeto debería, además, identificar qué registros especiales quedan obligados a comunicar al RNA las altas y bajas de sus respectivas entidades asociativas.

E) El actual funcionamiento del RNA permite que los expedientes de un buen número de asociaciones se transfieran al Archivo Central del Ministerio del Interior, cuyo acceso, a partir de entonces, se somete a otro régimen jurídico y supone en este ámbito una especie de fragmentación de la publicidad registral. Al modo que ya existe en otros registros de personas proponemos crear una nueva sección en el RNA, la «Sección 5ª. Histórica», donde queden los expedientes de las asociaciones que no han llegado a entrar en el Registro por desistimiento de la solicitud o renuncia de los interesados, o por haberse denegado la inscripción, así como los de aquellas que han salido por motivo de disolución. De esta manera sería el propio Registro el único órgano encargado de ejercer la publicidad de todas las asociaciones, extrarregistrales y registrales, bajo normas comunes, favoreciendo a su vez la unidad del protocolo.

F) El RNA, por su naturaleza y efectos, debería ubicarse en el departamento competente en materia de registros públicos estatales de personas como es el Ministerio de Justicia y abandonar su tradicional dependencia del departamento competente en materia de orden público como es el Ministerio del Interior. Esta vinculación se mantuvo después de la Constitución de 1978 por razones de inercia administrativa, pero al momento de aprobarse la LODA en 2002 ya no había motivo válido para que se prolongara por más tiempo. Por ello, una futura reforma del régimen de las asociaciones que no acometiera la cuestión de la dependencia orgánica del RNA, con éste o con un renovado nombre, nos llevaría a pensar que el Estado social y avanzado en el que vivimos no quiere romper la conexión entre «asociaciones» y «seguridad ciudadana», ahondando de alguna manera, si tampoco se acometen las modificaciones sustantivas pendientes, en el atribulado destino del derecho de asociación.

G) El Capítulo V LODA, titulado «Registros de Asociaciones», ha sido objeto de análisis en distintos apartados y del mismo ha resultado la propuesta completa de una nueva redacción para los artículos 24 a 30.

En el art. 24, aunque pueda considerarse sobreentendido, se añade que la denegación de la inscripción lo será por el incumplimiento de los requisitos establecidos en la LODA y en los reglamentos que la desarrollen, en coherencia con lo dispuesto en el art. 11.

La redacción del art. 25 se simplifica para recoger sólo las competencias del RNA y su adscripción al Ministerio de Justicia, manteniendo la remisión al reglamento en cuanto a su organización y funcionamiento. Se suprime aquí la necesidad de que las asociaciones extranjeras deban tener, en todo caso, un funcionamiento estable y duradero para ser objeto de inscripción.

El art. 26 se amplía para recoger, junto con los registros autonómicos, los registros especiales, al menos los que corresponden a las entidades asociativas expresamente citadas en los artículos 1.3 y 3.c) y d).

Al art. 27, que se presenta como un precepto vacío, se le dota de contenido al establecerse las reglas mínimas de colaboración entre registros.

Respecto del art. 28 (que pasa a ser el 29 en esta propuesta) se añaden como documentos susceptibles de depósito las resoluciones judiciales y administrativas firmes que sean soporte de asientos, y se extrae del mismo el apartado 4 para pasar a formar parte del régimen jurídico de la inscripción. Igualmente se modulan los datos y documentos correspondientes a las asociaciones extranjeras.

Al art. 29 (que pasa a ser el 30), como derivación de la garantía que representa la inscripción frente a terceros, a su vez fundamentada en el control de legalidad, se añade la oponibilidad del registro como manifestación de la publicidad material. A su vez se acota la materia sobre la que versa la publicidad, que no es otra que el contenido de los asientos y los documentos depositados que, al margen de los estatutos, guarden directa relación con las hojas registrales. Su último apartado recoge una genérica observancia a la legislación sobre protección de datos de carácter personal, y así se deja, pero aquí el legislador debería incorporar normas específicas sobre la recogida (consentimiento), tratamiento y cesión (datos sensibles, autorizaciones) de los abundantes datos personales que constan en el Registro, tanto de promotores, incluidos menores de edad, como de miembros de las juntas directivas.

En cuanto al art. 30 (que pasa a ser el 28) se distingue entre las inscripciones practicadas previa solicitud y tramitación de un procedimiento administrativo de aquellas derivadas de una mera comunicación, sin perjuicio de las inscripciones de oficio. Al mismo tiempo se simplifica su redacción y se eliminan referencias superfluas.

Con todo ello proponemos una distinta ordenación y contenidos de los preceptos del Capítulo V, que podría quedar del siguiente modo:

«Artículo 24. Derecho de inscripción.

El derecho de asociación incluye el derecho a la inscripción en el Registro de Asociaciones competente, que sólo podrá denegarse cuando no se reúnan los requisitos establecidos en la presente Ley Orgánica y en las disposiciones reglamentarias que se dicten en su desarrollo.

Artículo 25. Registro Nacional de Asociaciones.

1. El Registro Nacional de Asociaciones, que dependerá del Ministerio de Justicia, tendrá por objeto la inscripción de:

a) Las asociaciones, federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones de ámbito estatal y de todas aquellas que no desarrollen principalmente sus funciones en el ámbito territorial de una única Comunidad Autónoma.

b) Las asociaciones extranjeras que desarrollen actividades en España, que deberán establecer una delegación en territorio español.

2. El Registro Nacional de Asociaciones llevará un fichero central de denominaciones para evitar la duplicidad o semejanza entre éstas o con la identificación de personas o entidades preexistentes.

3. Reglamentariamente se determinará la organización y funcionamiento del Registro Nacional de Asociaciones.

Artículo 26. Registros autonómicos y especiales de Asociaciones.

1. En cada Comunidad Autónoma existirá un Registro Autonómico de Asociaciones, que tendrá por objeto la inscripción de las asociaciones, federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones que desarrollen sus funciones en el ámbito territorial de aquéllas.

2. Bajo de la dependencia del departamento competente por razón de la materia existirá un registro especial para cada una de las entidades asociativas previstas en los artículos 1.3 y 3.c) y d) de la presente Ley Orgánica.

Artículo 27. Colaboración entre Registros.

1. El Registro Nacional de Asociaciones facilitará a los registros autonómicos y especiales de asociaciones la información que le soliciten para el ejercicio de sus respectivas funciones registrales.

2. El Registro comunicará a los registros autonómicos la apertura de delegaciones o establecimientos dentro de su territorio por asociaciones de ámbito estatal o extranjeras inscritas en el mismo

3. A los efectos de integración y actualización del fichero de denominaciones los registros de asociaciones previstos en el artículo 26 comunicarán al Registro Nacional de Asociaciones los datos de inscripción, modificación de la denominación, disolución y baja de las entidades asociativas de su competencia.

#### Artículo 28. Régimen jurídico de la inscripción.

1. La inscripción de las asociaciones, federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones se practicará a solicitud de la entidad interesada y previa tramitación del correspondiente procedimiento administrativo. El Registro verificará la legalidad del acta fundacional, los estatutos y demás documentación que resulte preceptiva, y dictará resolución motivada acordando o denegando la inscripción.

El plazo de inscripción en el Registro competente será, en todo caso, de tres meses contado desde la fecha de presentación de la solicitud en el registro electrónico correspondiente.

Transcurrido dicho plazo sin que se haya notificado resolución expresa, se podrá entender estimada la solicitud.

2. Cualquier alteración de los datos o documentación que obre en el Registro deberá ser objeto de inscripción, previa solicitud presentada por la entidad correspondiente en el plazo de un mes desde que dicha alteración se produzca.

3. Cuando de la documentación fundacional o modificativa presentada por los interesados se desprendan indicios racionales de ilicitud penal, por el órgano competente se dictará resolución motivada, dándose traslado de toda la documentación al Ministerio Fiscal o al órgano jurisdiccional competente, quedando suspendido el procedimiento administrativo hasta que recaiga resolución judicial firme.

4. Los asientos que se refieran a la apertura, traslado y clausura de delegaciones y establecimientos se practicarán previa comunicación al Registro de la entidad interesada.

5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 41 de esta Ley, los asientos relativos a fecha de inscripción, declaración y revocación de la condición de utilidad pública e identificación de las asociaciones que constituyen federaciones o uniones, y de las federaciones que constituyen confederaciones, se practicarán de oficio por el Registro.

## Artículo 29. Actos inscribibles y depósito de documentación.

1. La inscripción de las asociaciones deberá contener los asientos y sus modificaciones relativos a:

- a) La denominación.
- b) El domicilio.
- c) Los fines y actividades estatutarias.
- d) El ámbito territorial de actuación.
- e) La identidad de los titulares de los órganos de gobierno y representación.
- f) La apertura y cierre de delegaciones o establecimientos de la entidad.
- g) La fecha de constitución y la de inscripción.
- h) La declaración y la revocación de la condición de utilidad pública.
- i) Las asociaciones que constituyen o integran federaciones, confederaciones y uniones.
- j) La pertenencia a otras asociaciones, federaciones, confederaciones y uniones o entidades internacionales.
- k) La baja, suspensión o disolución de la asociación, y sus causas.

2. Además de las resoluciones administrativas y judiciales firmes que den soporte a los correspondientes asientos, estará depositada en los Registros de asociaciones la siguiente documentación, original o través de los correspondientes certificados:

- a) El acta fundacional y aquéllas en que consten acuerdos que modifiquen los extremos registrales o pretendan introducir nuevos datos en el Registro.
- b) Los estatutos y sus modificaciones.
- c) La relativa a la apertura, traslado o clausura de delegaciones o establecimientos.
- d) La referente a la incorporación o baja de asociaciones en federaciones, confederaciones o uniones, y, en el Registro en que éstas se encuentren inscritas, la relativa a la baja o incorporación de asociaciones.
- e) La que se refiera a la disolución y al destino dado al patrimonio remanente como consecuencia de la disolución de la entidad.

3. Las asociaciones extranjeras, válidamente constituidas con arreglo a su ley personal y a esta Ley, habrán de inscribir los datos a que se refieren las letras a), b), c), d), e), f) y g) del apartado 1, y además el cese de sus actividades en España; y depositar los documentos a que se refieren las letras b) y c) del apartado 2, además de justificación documental de que se encuentran válidamente constituidas.

## Artículo 30. Publicidad.

1. Los Registros de Asociaciones son públicos.

2. Los actos sujetos a inscripción no inscritos no perjudicarán a terceros de buena fe. La buena fe del tercero se presume.

3. La publicidad alcanza al contenido de los asientos y a los estatutos de las asociaciones, así como a los documentos depositados que guarden relación directa e inmediata con el contenido de las hojas registrales.

4. La publicidad formal se hará efectiva mediante certificado, por nota simple informativa, por copias o exhibición de los asientos y documentos depositados, y mediante listados.

5. El ejercicio de la publicidad observará lo dispuesto en la legislación vigente sobre protección de datos de carácter personal».

H) Otra cuestión no resuelta afecta a la publicidad de las cuentas de las asociaciones de utilidad pública cuando, previa tramitación de un procedimiento revocatorio, la entidad pierde tal reconocimiento público. A partir de este momento la asociación permanece inscrita en su registro de pertenencia pero se duda sobre si el registro debería seguir haciendo públicas las cuentas anuales depositadas durante el tiempo en que la asociación ostentó la condición de utilidad pública o si, retirada esta condición y no siendo más que una asociación común no cualificada, a partir de la resolución revocatoria ya no procedería trasladar a terceros tan singular información. Atiéndase a que la obligación de depósito de las cuentas en el registro se hace por norma reglamentaria, y que ni tan siquiera se relaciona esta documentación en el art. 28.2 LODA, por lo que sería aconsejable singularizar el régimen de depósito y publicidad de las cuentas de las asociaciones de utilidad pública en una norma con rango de ley.

I) La Ley debería pronunciarse sobre los supuestos determinantes del cierre de la hoja registral que, al margen de la suspensión judicial de la actividad asociativa, es una cuestión que en la actualidad queda al juicio del encargado del registro, en particular, cuando se producen contiendas de orden interno y de las mismas se pueda derivar la anotación de actos controvertidos o contradictorios. Cualquier otro supuesto, conformando una relación tasada, sería de deseable expresión para la correcta gestión registral.

#### *2ª. Propuestas sobre el régimen jurídico de las asociaciones.*

A) La LODA debería proceder a revisar la sensible materia de la capacidad de obrar respecto de la fundación de asociaciones a la vista de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño de 1989 (art. 15) y la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006 (art. 29.b), y todo ello sin perjuicio de regular el régimen propio de las asociaciones infantiles y juveniles, que navegan hoy por un mar de indeterminación. A este objeto debería evitar remisión alguna a leyes que nada aportan, y diferenciar este tipo de asociaciones de las asociaciones comunes promovidas por mayores de edad y menores emancipados.

B) Dada la variedad de promotores y de circunstancias iniciáticas, la LODA debe seguir permitiendo la formalización del acta fundacional en documento público o privado. Pero para reducir el llamado libertinaje formal en la constitución de las asociaciones, podría valorarse la



necesidad de escritura pública para las asociaciones más estructuradas y capaces en origen, como podrían ser, por ejemplo, las asociaciones profesionales o aquellas que presenten un determinado y relevante patrimonio inicial.

C) La Ley establece que en el acta fundacional los promotores deben designar los integrantes de los órganos provisionales de gobierno, siendo un requisito que viene generando cierta confusión. Dejando a un lado que los órganos no son provisionales sino que tal condición está referida a sus miembros, lo que consideramos que debe suprimirse es la misma idea de interinidad y especificarse que tal disposición afecta sólo al órgano de representación, que no a la asamblea general como órgano de gobierno. Los integrantes de la primera junta directiva no tienen por qué ser provisionales ni la misma LODA permite deducir que deban serlo, por lo que lo serán por el tiempo que determinen los estatutos de acuerdo con los procedimientos de renovación de cargos igualmente previstos. A este respecto, la redacción del modelo de acta fundacional que ofrece el RNA, consistente en hacer constar «la designación de los integrantes de los órganos de representación», podría servir de propuesta para sustituir la redacción legal.

D) Coherentemente con el carácter que se le atribuiría al registro, y dando por sentado que la asociación debe nacer bajo los principios de libertad y voluntariedad, sin interferencias por parte de los poderes públicos, la asociación que así se forma y es sujeto de derecho debería contemplarse como «entidad en formación» hasta la inscripción constitutiva. De forma correlativa se podría establecer un plazo, contado a partir de la fecha del acta fundacional, para la presentación de la solicitud en el registro, y también, para fomentar el emprendimiento asociativo, reducir al mínimo las responsabilidades de los promotores que han de verificar este trámite. En concreto, hemos propuesto la inclusión de un artículo del siguiente tenor:

«1. El acuerdo de constitución, que incluirá la aprobación de los estatutos, deberá formalizarse mediante acta fundacional en documento privado o escritura pública, e inscribirse en el Registro de Asociaciones competente.

2. Los promotores realizarán las actuaciones precisas a efectos del registro de la asociación. Por los actos indispensables para promover la inscripción, responderá la asociación en formación con el patrimonio que tuviera, y en su defecto los socios personalmente hasta el límite de lo que se hubieran obligado a aportar.

3. Los promotores que en el plazo de dos meses no hubieran presentado a inscripción el acta fundacional, responderán solidariamente de los daños y perjuicios que causaren por el incumplimiento de esta obligación.

4. La actividad asociativa no comenzará en la fecha de otorgamiento del acta fundacional salvo disposición expresa en contrario plasmada en los estatutos, en cuyo caso los socios asumirán la responsabilidad personal y solidaria que derive de los actos y contratos realizados.

5. Con la inscripción adquirirá la asociación su personalidad jurídica».

E) La LODA permite que los estatutos, además de los contenidos mínimos, contengan otras disposiciones siempre que no sean contrarias a las leyes «ni contradigan los principios configuradores de la asociación», enigmática expresión ésta que debería aclararse por suponer un límite a la libertad de normación de las asociaciones.

Al margen de lo anterior, debería procederse a revisar el contenido mínimo preceptivo (art. 7.1) y el contenido facultativo de los estatutos (art. 7.2), por cuanto respecto de lo primero la LODA emplea en algunos puntos expresiones como «en su caso» o «podrán» que anulan tal obligatoriedad, y sobre lo segundo hay aspectos en la misma ley que deberían reconducirse con toda claridad a dicho contenido mínimo, como las facultades indisponibles de la asamblea general (art. 12.d).

En efecto, el art. 12 LODA se refiere al «régimen interno» de las asociaciones ofreciendo, en particular, una serie de reglas sobre convocatoria, constitución y adopción de acuerdos de la asamblea general. Sin embargo, el párrafo introductorio de este precepto («si los Estatutos no lo disponen de otro modo, el régimen interno de las asociaciones será el siguiente:...») favorece una diversidad de contenidos estatutarios de difícil comprensión. Así, por ejemplo, da lugar a que se puedan sustraer al conocimiento, debate y decisión de la asamblea acuerdos relevantes de los que derivar para el conjunto de socios efectos civiles de todo orden, y es que no tiene sentido que la modificación de los estatutos, la enajenación de bienes o la disolución misma de la entidad se decidan por el órgano reducido que es la junta directiva o que lo sea por la asamblea general pero a partir de una mayoría de votos inferior a la absoluta, que es lo que ahora permite el art. 12.

Por ello, la LODA, que de alguna manera se orienta en el sentido de hacer compatible el principio de autoorganización con un mínimo común normativo, también en este aspecto tan crucial como es la fijación de las competencias de la asamblea general debería encontrar el necesario equilibrio entre libertad normativa y régimen legal para potenciar la regularidad democrática del funcionamiento intraasociativo y al mismo tiempo auspiciar la identidad de las asociaciones.

F) A pesar de aprobarse en los albores del siglo XXI, la LODA se presenta muy desvinculada de las formas de actuación que permiten las nuevas tecnologías, lo que avanzado el primer tercio de la presente centuria aflora con especial evidencia respecto de la celebración a distancia de las sesiones de la asamblea general y, más aún, de la junta directiva, cuya composición más reducida aparece más apta a estos efectos. Las videoconferencias, audioconferencias, webs corporativas y otros medios son ya utilizados por las asociaciones para realizar reuniones virtuales, pero queda al encargado del registro de asociaciones valorar la validez de las mismas y, en consecuencia, de los acuerdos resultantes que se promueven a inscripción. Para reducir tan amplio margen de apreciación deberá ser la LODA la que se adapte a estos novedosos procedimientos de funcionamiento para, sin obligar a que sea un contenido estatutario preceptivo, sí permitirlos y establecer una regulación mínima tendente a garantizar la regularidad de las reuniones y la legalidad de los acuerdos adoptados para cuando la asociación decide libremente hacer estas previsiones en los estatutos.

G) Sobre el importante aspecto de la denominación se ha realizado un profuso estudio de las reglas y los múltiples aspectos que inciden en la correcta elección e inscripción del nombre asociativo, poniendo de manifiesto la dificultad de apreciar no sólo la similitud sino a veces la misma coincidencia denominativa, tanto en instancias administrativas y registrales como judiciales. A su amparo se realizan las siguientes sugerencias:

a) Las amplias posibilidades existentes al momento de la composición denominativa, la concurrencia de las asociaciones en ámbitos de actuación propios de otras entidades o el uso admitido de palabras con cierto valor institucional han hecho que en muchas ocasiones no se perciba a la asociación como una entidad privada o como una entidad distinta de otras claramente reconocibles. Por ello, junto con la denominación libremente elegida dentro de los límites legales, y al igual que es práctica extendida entre las demás personas jurídicas públicas o privadas, las asociaciones deberían singularizarse mediante el empleo obligatorio del término «Asociación» en cualquier posición del nombre o, en su defecto, añadir al final la abreviatura «Asoc.». La asociación es hoy un actor social y agente económico de primer orden que aconsejan su más precisa identificación en el tráfico jurídico.

b) La ley también debería evitar el empleo de denominaciones malsonantes, groseras u ofensivas en respeto a los poderes públicos y derechos de todos, por lo que, careciendo el registro de un criterio legal al respecto, se deberían completar las normas para proscribir la utilización de denominaciones contrarias al orden público y a las buenas costumbres, tal y como así se recoge en el ámbito denominativo mercantil.

c) Otras cuestiones a valorar serían la posibilidad de establecer la obligatoria vinculación entre el nombre y los fines de la asociación o entre el nombre y la condición de los socios, especialmente en las asociaciones profesionales o de víctimas, la reserva temporal de la denominación a partir de la solicitud de inscripción o la prohibición de uso del nombre de asociaciones disueltas por sentencia firme durante un periodo de tiempo.

H) La Ley obliga a incluir en los estatutos los fines y actividades de la asociación de forma precisa. Lo que sea o no preciso queda al criterio del encargado del registro, al cual sería conveniente que se le proporcionara algún tipo de elemento que reduzca su margen de valoración.

Igualmente, debería concretarse qué se debe entender por ausencia de lucro, en lugar de tenerse que deducir de preceptos dispersos de la LODA, y explicitarse también qué debe entenderse por actividad económica, distinguiéndola claramente de la actividad social.

En cierta manera ligado con lo anterior, se plantea que en caso de disolución de la asociación, y con carácter previo a cerrar la hoja registral, al registro incumbe, entre otras operaciones, verificar el destino del remanente, que «no podrá desvirtuar el carácter no lucrativo de la entidad» (art. 7.1.k) LODA). Que se acredite la atribución a una asociación común o especial, a una fundación o a otra entidad o comunidad no lucrativa no ofrece problemas, pero desde el momento en que se prohíbe el reparto de beneficios entre los socios y, además, «entre sus cónyuges o personas que convivan con aquéllos con análoga relación de afectividad, ni entre

sus parientes, ni su cesión gratuita a personas físicas» (art. 13.2 LODA), se cuestiona si el sobrante se podría destinar a la atención o curación de un niño con cáncer o de un joven con esclerosis, que es una propuesta nada infrecuente de las asociaciones, y sobre la que debe decidir el registro interpretando si esto, de forma postrera, desvirtuaría o no la esencia no lucrativa que ha inspirado la existencia de la asociación. También aquí se deberían acotar legalmente las facultades el registro, sobre todo porque de entender que se trata de un destino no apto (asignación a una persona física) y no producirse el cierre efectivo de la hoja registral, la asociación se mantendría inscrita y conservando su personalidad jurídica en contra de la voluntad asociativa de disolverse.

I) Los estatutos también deben incluir, en apartado diferenciado, los criterios que garanticen el funcionamiento democrático de la asociación. Ni en la práctica de las asociaciones al redactar los estatutos ni en la práctica administrativa al proporcionar modelos de estatutos encontramos capítulo o precepto que relacione los criterios de necesaria observancia para asegurar el funcionamiento democrático de la entidad. El hecho de preverse obligatoriamente un órgano asambleario y otro representativo, ambos con funcionamiento interno democrático, así como los derechos de participación de los socios sin posibilidad de discriminación, hacen que aquella disposición estatutaria devenga totalmente inútil, por lo que su general inobservancia exigiría su reconsideración por parte del legislador en orden a simplificar el documento estatutario.

Otra cosa distinta es que sobre el apartado estatutario de los derechos de los socios, en concreto sobre derecho de voto, se deban ofrecer unos mínimos criterios legales al momento de establecer y regular el voto ponderado, en orden a evitar que una desproporción en el distinto valor del voto pudiera anular de hecho el principio de participación de los socios.

J) El procedimiento de inscripción debería contemplar unos plazos más amplios para los trámites de subsanación y de audiencia por cuanto que las rectificaciones que en muchos casos deben realizar las asociaciones precisan de la convocatoria, reunión y acuerdo de la asamblea o del órgano colegiado competente, preparar después la documentación resultante y presentarla de nuevo ante el registro. El plazo de diez días se ha mostrado en la práctica insuficiente para comparecer, con la consecuencia de dar a la asociación por desistida de la solicitud y la consiguiente carga de o bien recurrir la resolución administrativa o bien presentar por segunda vez la solicitud y abonar la tasa. Por ello, consideramos que el establecimiento de un plazo específico de, al menos, veinte días, podría satisfacer los intereses asociativos. Se trata, por supuesto, de un plazo máximo, que no impide a la entidad en función de sus circunstancias realizar las subsanaciones en menor tiempo.

K) La inscripción de las asociaciones extranjeras está necesitada de algunos matices. Hay que tener en cuenta que lo que se inscribe en el RNA no es la asociación misma sino una delegación en España para la cual, en principio, basta un representante y un domicilio, y a la cual se le exige un funcionamiento estable y duradero.

Creemos que el art. 9.3 LODA debería ampliarse para definir el concepto de «delegación» y para relativizar el deber de estabilidad pues nada impide que una asociación

extranjera se pueda establecer en España para desarrollar una actividad transitoria o cumplir un objetivo concreto sin vocación de mayor continuidad en el tiempo.

Por otra parte, en la hoja registral de la asociación extranjera debería constar la fecha de su constitución en el país de origen y la fecha de inscripción en el propio RNA, que son datos que ahora se omiten por no venir exigidos en el artículo 28.3 LODA. Por el contrario, este precepto impone que se presente y quede en depósito la documentación relativa al destino del patrimonio como consecuencia de la disolución de la entidad, lo que carece de sentido pues los efectos de la disolución de la asociación extranjera se sujetarán a la normativa civil del país de origen, debiendo quedar en el RNA la sola constancia del cese de actividad y el cierre de la delegación en España que de aquél acto extintivo se derivan, sin importar la identidad de la persona física o jurídica beneficiaria del remanente o cualquier otro destino previsto para el patrimonio sobrante.

L) La LODA debería incorporar el título competencial del art. 149.1.8ª CE para, al menos, regular las modificaciones estructurales de las asociaciones, en particular, las transformaciones, fusiones y escisiones, que son procesos muy frecuentes. Lo único que pudo prever el reglamento del RNA fueron los efectos registrales de tales procesos pero no los aspectos civiles de los mismos (sucesión de patrimonios, responsabilidades de los liquidadores en su caso o las garantías de terceros). Ni tan siquiera se previó el supuesto de la escisión y las transformaciones se circunscribieron a las que se daban entre asociaciones comunes y especiales, o estatales y autonómicas, o viceversa en ambos casos.

También procedería una regulación más precisa en los tampoco infrecuentes supuestos de insolvencia de las asociaciones y consiguiente procedimiento concursal.

En la actualidad, y en buena medida, estas situaciones se autorregulan conforme a las normas del derecho mercantil, por lo que entendemos oportuna la traslación que proceda a la LODA para conformar una regulación diferenciada que sirva de única referencia a las asociaciones.

Lo mismo se puede decir respecto de otros dos tipos de situaciones que sólo pueden contemplarse en una norma con rango legal. Por un lado, debería aclararse la situación de las asociaciones que después de inscritas reducen el número de socios a dos o directamente se produce la unipersonalidad sobrevenida pues sólo la ley puede determinar los correspondientes efectos civiles, es decir, la disolución de la entidad por desaparición de un requisito esencial de constitución o el mantenimiento de su personalidad y funcionamiento bajo la responsabilidad personal de los dos socios restantes o del socio único. Por otro, y de forma contraria, la LODA debería regular la reactivación de las asociaciones disueltas por haber desaparecido la causa extintiva, y determinar los deberes registrales de los liquidadores en orden a promover la inmediata inscripción del retorno a la vida activa de la entidad. El procedimiento y órgano competente para adoptar los acuerdos, su publicidad, la oposición de los asociados y de terceros, las posibles excepciones y otras cuestiones conexas sólo pueden quedar reservadas a la ley.

M) El art. 41 LODA establece que los Juzgados y Tribunales ordenarán la inclusión en los Registros de Asociaciones de las resoluciones judiciales que determinen la inscripción de asociaciones, la modificación de los estatutos, el cierre de delegaciones, la suspensión o disolución de asociaciones, y las demás resoluciones que afecten a actos susceptibles de inscripción. El art. 522.1 LEC, a su vez, recoge que las autoridades encargadas de los Registros públicos deben acatar y cumplir lo dispuesto en las sentencias constitutivas y atenerse al estado o situación jurídicos que surja de ellas, salvo que existan obstáculos derivados del propio Registro conforme a su legislación específica.

La normativa que regula el RNA no se presenta como impeditiva del cumplimiento de las resoluciones judiciales, que prioriza, pero sí puede ocurrir que al momento de su traducción registral resulte incongruente con los asientos practicados. La asamblea de una asociación, por ejemplo, puede haber adoptado un acuerdo de renovación de junta directiva y ésta, una vez inscrita, haber promovido la inscripción de nuevos actos asociativos, y sin embargo, previa impugnación, en fecha posterior y mediante resolución judicial se declara la nulidad de tal acuerdo sin más pronunciamientos. En estos supuestos, nada infrecuentes, consideramos necesaria una mayor precisión sobre los efectos registrales del fallo, y en este sentido el art. 41 LODA debería añadir un apartado para indicar que, en caso de incompatibilidad con los asientos practicados con posterioridad al acuerdo asociativo anulado, deberá ser el Juzgado o Tribunal, que no el encargado del registro de asociaciones, el que decida sobre la alteración de la hoja registral, ordenando modificar o cancelar las anotaciones que procedan en orden a mantener la debida actualización y coherencia de dicho documento público.

N) A parte de la LODA, pero por motivos de conexión (art. 30. 1 y 4), hemos valorado el contenido de otras leyes. Por una parte, y principalmente, la LPAC, por su desfavorable impacto sobre el impulso asociativo y, por otra, el Código Penal, que no permite identificar con claridad el primero de los tipos de asociación ilícita.

a) La obligación de solicitar la inscripción registral aportando, al menos, acta fundacional y estatutos originales, corresponde en exclusiva a los promotores de la asociación, que la deberán presentar sólo por medios electrónicos. Las dificultades en la práctica que se derivan de la disponibilidad de equipos y conexiones, la imposición legal de no asistir ni informar a las asociaciones y la pertenencia de los promotores a colectivos afectados por la brecha digital, son circunstancias que justifican las numerosas críticas formuladas sobre la LPAC, en concreto, por impedir por motivos formales el pleno ejercicio de un derecho fundamental y resultar claramente discriminatoria la situación respecto de la que presentan el resto de personas jurídicas. El efecto directo que se está produciendo es el de impedir la creación de asociaciones, disuadidas en origen de constituirse por el establecimiento de unos requisitos que, en muchas ocasiones, les son de imposible cumplimiento.

Si se adopta el enfoque de un registro constitutivo, las asociaciones, en tanto que entidades en formación, podrían quedar equiparadas a las personas físicas y, por tanto, liberadas de la carga de la relación electrónica con la Administración hasta después de haber alcanzado la inscripción y con ella la personalidad jurídica.

Pero si se rechaza este carácter para el registro nada impide al legislador librar a los promotores, de muy distintas capacidades y condición, del deber de la relación electrónica en orden a la inmatriculación de la persona jurídica asociación, para lo cual proponemos la inclusión de una disposición transitoria en la LPAC, que podría quedar redactada como sigue:

«Disposición transitoria XXX. *Régimen de adaptación de las asociaciones.*

1. A los efectos de realizar los trámites de inscripción en los correspondientes registros de asociaciones, a las asociaciones constituidas al amparo de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, les será de aplicación el régimen previsto en el artículo 14.1 de esta Ley. No obstante, el Gobierno, conforme a los mismos criterios previstos en el artículo 14.3, podrá establecer la relación electrónica obligatoria para determinado tipo de asociaciones.

2. Las asociaciones inscritas en los correspondientes registros de asociaciones quedan sometidas a las mismas obligaciones de los sujetos previstos en el artículo 14.2.a) de esta Ley».

b) El art. 515.1º del Código Penal considera asociaciones ilícitas «las que tengan por objeto cometer algún delito o, después de constituidas, promuevan su comisión». La incoherencia de este precepto ya se advirtió por la doctrina antes de 2002 pero resulta llamativa después de la LODA, para la cual el acto constitutivo y la aprobación de los estatutos en los que eventualmente se establece el fin delictivo son actos simultáneos (art. 6.1.c). Antes del acta fundacional no hay asociación, por lo que no tiene sentido decir que antes de estar creadas se propongan cometer un delito ni que siendo una mera ideación de los promotores ya sean ilícitas las asociaciones proyectadas. Como sabemos, el acto formal que representa el pacto asociativo agota la constitución y adquisición de la personalidad jurídica por parte de la asociación (art. 5.2 LODA), y sólo a partir de entonces se puede hablar de asociación ilícita. No hay, por tanto, un antes y un después, ni una supuesta línea divisoria marcada por la constitución de la asociación.

Téngase en cuenta, además, que el registro de asociaciones dispone de un mecanismo para impedir la inscripción de las asociaciones (o asociaciones en formación de acogerse el registro constitutivo) sobre las que aprecie indicios de criminalidad en su fundación, mediante la remisión previa de actuaciones a la fiscalía o al juzgado competente (art. 30.4 LODA), por lo que ninguna de las asociaciones que ingrese en el registro general de asociaciones podrá tener por objeto la comisión de delitos. Otra cosa es que, aun con fines lícitos, la asociación se desvíe después de la inscripción para con su actividad incurrir, sin violencia, en algún tipo de delito. Sería esta la interpretación más lógica del art. 515.1º CP, y si así se entendiera una redacción más clara podría ser la siguiente: «Las que desde el momento de su constitución tengan por objeto cometer algún delito o, después de inscritas, promuevan su comisión».

### *3ª. Propuestas sobre actualización de concordancias.*

Aunque se trata de una cuestión de menor importancia, la LODA ha quedado desfasada en cuanto a las remisiones que hace a la legislación sobre protección de datos de carácter personal (art. 14.2) y sobre el procedimiento administrativo común (disposición adicional segunda), al haberse derogado tanto la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, respectivamente. En el mismo sentido se puede entender la referencia a la «marca registrada notoria» (art. 8.3), superada por la categoría del «renombre» prevista en la Ley de Marcas.

En definitiva, las sugerencias y recomendaciones que se plantean afectan a amplios contenidos de la LODA, eventualmente justificadores de su reforma, pudiéndose resumir las dos principales propuestas de esta Tesis en la configuración de un nuevo registro general de asociaciones constitutivo de su personalidad jurídica y en su cambio de adscripción para pasar a depender del Ministerio de Justicia, y con todo ello poder dar lugar a una nueva etapa del derecho de asociación en España.



## **BIBLIOGRAFÍA**

ABAD, L., *Mayores y ciudadanía digital*, en «Sociedad digital y derecho» (dirs. T. de la Quadra Salcedo y J.L. Piñar Mañas), BOE, 2018.

AGUIAR DE LUQUE, L. y ELVIRA PERALES, A., *Comentarios al artículo 22 de la Constitución*, en «Comentarios a las leyes políticas: Constitución española de 1978» (dir. O. Alzaga Villaamil), Edersa, Madrid, 1998.

AGUILERA GÓMEZ, E., *Comentarios al artículo 68.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre*, en «Régimen Jurídico del Sector Público y del Procedimiento Administrativo Común» (dir. M.A. Recuerda Girela), Aranzadi, Cizur Menor, 2016.

ALAMILLO DOMINGO, I., *La regulación de la tecnología: la superación del modelo papel como elemento de transformación digital innovadora*, en «La reforma de la Administración electrónica: una oportunidad para la renovación desde el Derecho» (dir. I. Martín Delgado), INAP, 2017.

ALBA BASTARRECHEA, E. de, *El uso de medios electrónicos en el procedimiento administrativo*, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, núm. 37, 2017.

ALBÁCAR LÓPEZ, J.L. y MARTÍN GRANIZO, M., *Código Civil. Doctrina y Jurisprudencia*, Trivium, Madrid, 1991.

ALBALADEJO, M., *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales, Tomo I*, Edersa, Madrid, 1978.

ALBERICH NISTAL, T., *Guía fácil de asociaciones*, FEMP-Dykinson, Madrid, 2012;  
- *Desde las asociaciones de vecinos al 15M y las mareas ciudadanas –breve historia de los movimientos sociales-*, Dykinson, Madrid, 2016.

ALDANONDO, I., *Nuevos movimientos religiosos y Registro de entidades religiosas*, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, 2013.

ALFARO ÁGUILA-REAL, J., *La expulsión de asociados y la confianza en el Derecho Privado*, Anuario de Derecho Civil, 1997.

ÁLVAREZ VIGARAY, R., *El domicilio*, Anuario de Derecho Civil, 1972.

ANDÚJAR HURTADO, J.A., *Las juntas de sociedades por medios a distancia o electrónicos*, El Notario del Siglo XXI, núm. 91/92, 2020.

ANGUITA VILLANUEVA, L. A., *Elementos, organización y funcionamiento de las asociaciones*, Reus, Madrid, 2016.

ANGULO RODRÍGUEZ, J. de, *La modernización de los registros*, Comares, Granada, 2015.

ANZURES GURRÍA, J.J., *La protección constitucional de las asociaciones. Sobre la dimensión colectiva del derecho de asociación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.

ARÉVALO CABALLERO, W., *Intervencionismo estatal en materia de libertad de asociación, de Roma al Derecho histórico-medieval español*, Revista Internacional de Derecho Romano, Octubre-2013.

ARGUDO PÉRIZ, J.L., *La Ley Orgánica del Derecho de Asociación: aspectos económicos y sociales*, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa, núm. 14, 2003.

ARIÑO ORTIZ, G., *La Administración Institucional (Bases de su régimen jurídico)*, 2ª Ed., Instituto de Estudios Administrativos, 1972.

ARROYO, I., *Código de Comercio y legislación mercantil (Prólogo)*, Tecnos, Madrid, 1985.

ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE DERECHO CIVIL, *Propuesta de Código Civil*, Tecnos, Madrid, 2018.

BADENES GASSET, R., *Las asociaciones de utilidad pública. Alcance de su régimen específico*, Libro Homenaje a Ramón M<sup>º</sup> Roca Sastre, Vol. II, Madrid, 1977.

BALLESTEROS ALONSO, M., *El Registro Mercantil Central: historia, régimen y Registros limítrofes*, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, núm. 765, 2018.

BARREIRO CARBALLAL, L., *Democracia interna y derecho de asociación*, Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, núm. 12, 2008.

BARRIO ANDRÉS, M., *La Secretaría General Técnica: un órgano con un horizonte muy prometedor para la reforma administrativa*, Documentación Administrativa-INAP, 2015.

BÉJAR H., *Asociacionismo y vinculación moral*, Revista de Estudios Políticos, núm. 109, 2000.

BELTRÁN AGUIRE, J.L., *La capacidad del menor de edad en el ámbito de la salud: dimensión jurídica*, DS: Derecho y Salud, Vol. 15, núm. Extra 1, 2007.

BELUCHE RINCÓN, I., *Derecho de asociación y organización democrática*, La Ley Digital, 2006;  
- *Asociación y Actividad económica*, Revista de Derecho de sociedades, núm. 26, 2006.

BENEYTO FELIU, J., *Personas jurídicas, asociaciones y fundaciones. Parte primera. Personas jurídicas*, en «Instituciones de Derecho Privado» (dir. J.F. Delgado de Miguel), t. I, vol. 3, Thomson-Civitas, Madrid, 2004.

BENEYTO, J., *Los derechos fundamentales en la España medieval*, Revista de Estudios Políticos, núm. 26, 1982.

BENZO SAINZ, F., *Ley de Asociaciones (Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo)*, La Ley-Actualidad, Las Rozas, 2002.

BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A., *Apuntes de Derecho Mercantil*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2003.

- BERMEJO VERA, J., *La dimensión constitucional del derecho de asociación*, Revista de Administración Pública, núm. 136, 1995.
- BETH RADCLIFF, P., *La construcción de la ciudadanía democrática en España*, Universitat de València, 2019.
- BILBAO UBILLOS, J.M., *Libertad de asociación y derechos de los socios*, Universidad de Valladolid, 1997.
- BLANCO RUIZ, J.F., *El Registro de Asociaciones: concepto, principios dominantes y efectos*, Boletín de Documentación del Ministerio del Interior, núm. 46, 1967.
- BOQUERA OLIVER, J.M., *Las asociaciones de funcionarios públicos*, Revista de Estudios de la Vida Local, núm. 195, 1977.
- BROSETA PONT, M., *Manual de Derecho Mercantil*, 8ª Ed., Tecnos, Madrid, 1990.
- CABALLERO LOZANO, J.M., *La capacidad asociativa del menor*, en «Estudios jurídicos en homenaje al profesor Luis Díez-Picazo» (coord. A. Cabanillas Sánchez), Vol. I, Civitas, Madrid, 2002.
- CADENA SERRANO, F.A., *El estatuto penal de la persona jurídica*, en «La responsabilidad penal de las personas jurídicas. Homenaje al Excmo. Sr. D. José Manuel Maza Martín», Fiscalía General del Estado, 2018.
- CADENAS GARCÍA, M.I., *Posibilidad o no de inscripción en el registro de fundaciones de una escritura de apoderamiento extranjera relativa a delegación en España de fundación extranjera*, Diario La Ley, núm. 9398, 2019.
- CAMACHO EVANGELISTA, F., *Derecho Privado Romano I*, Granada, 1982.
- CANOSA UTRERA, R. y GONZÁLEZ ESCUDERO, A., *Sinopsis artículo 22*, Congreso de los Diputados, 2011, <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=22&tipo=2>
- CAÑO PALOP, J.R. del, *Evolución histórica del derecho de asociación en el constitucionalismo español*, Ministerio de Justicia, 1988.
- CAPILLA RONCERO, F., *La persona jurídica: funciones y disfunciones*, Tecnos, Madrid, 1984;  
- *De las personas jurídicas*, en «Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales, Tomo I» (dir. M. Albaladejo y S. Díaz Alabart), Edersa, Madrid, 1993.
- CARRO MARTÍNEZ, A., *Secretarías Generales Técnicas*, en «Estudios de Derecho Administrativo. Libro Jubilar del Consejo de Estado», Instituto de Estudios Políticos, 1972.
- CASADO BURBANO, P., *Derecho Mercantil Registral*, Madrid, 1992.
- CASTÁN TOBEÑAS, J., *Derecho Civil Español, Común y Foral*, Reus, Madrid, 1982.
- CASTELLÓ FOZ, M., *Organizaciones y grupos criminales. Estado de la cuestión tras la reforma del Código Penal operada por la LO 5/2010, de 22 de junio y la LO 2/2015, de 30 de marzo, y su tratamiento jurisprudencial*, RJC, núm. 3, 2017.

CASTELLS ARTECHE, J.M., *Aportaciones, méritos y deméritos de la nueva Ley Orgánica reguladora del derecho de asociación (L.O. 1/2002, de 22 de marzo)*, Revista Vasca de Administración Pública, núm. 64, 2002.

CASTILLO ORTIZ, P.J. y MEDINA, I., *El asociacionismo de las profesiones jurídicas en España: análisis de la lógica asociativa de los jueces, fiscales y abogados*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 105, 2015.

CASTRO Y BRAVO, F. de, *La Sociedad Anónima y la deformación del concepto de persona jurídica*, Anuario de Derecho Civil, 1949;  
- *La persona jurídica*, Civitas, Madrid, 1981.

CEBOLLA, M.A., *Las organizaciones interprofesionales agroalimentarias en la Unión Europea y en España*, Revista Distribución y Consumo, núm. 111, 2010.

CIERCO SIERA, C., *De la gratuidad del procedimiento administrativo*, Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 35, 2009.

CLEMENTE DE DIEGO, F., *Instituciones de derecho civil español*, Tomo I, Madrid, 1941.

CÓDIGO DE DERECHO CANÓNICO, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 1983.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2017*, 2018;  
- *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2018*, 2019.

CÓRDOBA QUINTANA, P., *La Guardia Civil. Defensa de la Ley y Servicio a España*, Ministerio del Interior-Tirant Humanidades, Valencia, 2016.

COSSÍO, A. de, *Hacia un nuevo concepto de la persona jurídica*, Anuario de Derecho Civil, 1954;  
- *De las personas jurídicas* en «Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales, Tomo I» (dir. M. Albaladejo), Edersa, Madrid, 1978.

COTINO HUESO, L., *El derecho y del deber de relacionarse por medios electrónicos (art. 14 LPAC). Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados (art. 12 LPAC)*, en «Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público» (dir. E. Gamero Casado), Tomo I, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017;  
- *La obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración y sus escasas garantías*, Revista de Internet, Derecho y Política, Universitat Oberta de Catalunya, núm. 26, febrero, 2018.

CRUZ VILLALÓN, P., *Dos cuestiones de titularidad de derechos: los extranjeros; las personas jurídicas*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 35, 1992.

CUADRADO RUIZ, M.A., *La responsabilidad penal de las personas jurídicas. Un paso hacia adelante... ¿un paso hacia atrás?*, Revista Jurídica de Castilla y León, núm. 12, 2007.

CUEVA FERNÁNDEZ, R., *A propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo 259/2011: Discurso del odio, incitación y derecho al honor colectivo. ¿Una nueva vuelta de tuerca contra la prohibición del hate speech?* Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, núm. 2, 2012.

DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L., *Los Gobernadores Civiles y el orden público, antes y después de la Constitución de 1978*, en «El Gobernador Civil en la política y en la administración de la España contemporánea», Ministerio del Interior, 1977;

- *El derecho de asociación en la Constitución: ¿qué debe entenderse por inscripción registral “a los solos efectos de publicidad”?*, Boletín de Documentación del Ministerio del Interior, núm. 84, 1981.

DELGADO PIQUERAS, F., *Los registros administrativos, informáticos y telemáticos en España*, Revista de Derecho Administrativo, núm. 1, Lima, 2006.

DÍAZ-AGUADO JALÓN, C., *Las Asociaciones*, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa, núm. 29, 2016.

DIETTA, J., *Las Secretarías Generales Técnicas*, Ministerio de la Presidencia, 1961, nota introductoria.

DÍEZ CIFUENTES, A., *Asociaciones y partidos políticos*, Secretaría General Técnica, Ministerio del Interior, 1992.

DÍEZ PICAZO, L. y GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil, Volumen I, Introducción. Derecho de la persona. Autonomía privada. Persona jurídica*, Tecnos, Madrid, 1982;

- *Sistema de Derecho Civil, Volumen II. Teoría general del contrato. La relación obligatoria en general. Las relaciones obligatorias en particular*, Tecnos, Madrid, 1983;

- *Sistema de Derecho Civil, Volumen I, Parte general del Derecho civil y personas jurídicas*, Tecnos, Madrid, 2016.

DÍEZ-PICAZO, L.M., *La doctrina del precedente administrativo*, Revista de Administración Pública, núm. 98, 1982.

DOCTRINA CIVIL DEL TRIBUNAL SUPREMO, TOMO I (coord. M. Rodríguez Navarro), Aguilar, Madrid, 1941.

DOCTRINA MERCANTIL DEL TRIBUNAL SUPREMO, TOMO I (coord. M. Rodríguez Navarro), Aguilar, Madrid, 1948.

DORIGA TOVAR, C., *El cargo de gobernador civil y jefe provincial del Movimiento en el nuevo Estado español*, Revista de Estudios Políticos, núm. 156, 1967.

DURAN RIVACOBIA, R. y DE LA REINA TARTIERE, G., *Código de Asociaciones*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2004.

ELVIRA PERALES, A., *A vueltas con el derecho de asociación*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 83, 2008.

ESCUADERO LÓPEZ, J.A., *Las Sociedades Secretas ante la Legislación Española del siglo XIX*, en «Masonería, política y sociedad» (coord. J.A. Ferrer Benimeli), Centro de Estudios Históricos de la Masonería Española, Vol. 2, Zaragoza, 1989.

ESPÍN CÁNOVAS, D., *Manual de Derecho Civil Español*, Vol. I, Edersa, Madrid, 1982.

FERNÁNDEZ ALLES, J.J., *Las funciones del derecho de asociación en el régimen constitucional español*, Derechos y Libertades, núm. 30, Época II, Madrid, 2014.

FERNÁNDEZ DEL POZO, L., *El Registro Mercantil en 1861*, en <http://registradores.org/blog/el-registro-mercantil-en-1861-luis-fernandez-del-pozo/>;

- *El traslado del domicilio social: comentario al nuevo artículo 285.2 LSC*, RJC, núm. 3, 2017.

FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Algunas reflexiones sobre el nuevo derecho de asociación tras la Constitución Española de 1978*, en «El desarrollo de la Constitución Española de 1978» (coord. M. Ramírez Jiménez), Libros Pórtico, Zaragoza, 1982;

- *Asociaciones y Constitución. Estudio específico del artículo 22 de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1987.

FERNÁNDEZ LE GAL, A., *Las asociaciones de consumidores de cannabis: pronunciamientos recientes de la justicia constitucional y ordinaria*, Diario La Ley, núm. 9200, 2018.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., *El registro mercantil*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

FERNÁNDEZ RUIZ, J.L., *Elementos de Derecho Mercantil*, Ediciones Deusto, Barcelona, 2003.

FERNÁNDEZ RUIZ DE VILLEGAS, A., *Secretarios generales de prefecturas y gobiernos civiles*, Ministerio de la Gobernación, 1964.

FERNÁNDEZ SEGADO, F., *La teoría jurídica de los derechos fundamentales en la doctrina constitucional*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 39, 1993;

- *Derecho de asociación en España*, Revista Mestrado Em Direito, Osasco, núm. 1, 2007.

FERRANDO BADÍA, J., *En torno a los grupos sociales, su jerarquía y la noción de estructura social*, Revista de Estudios Políticos, núm. 199, 1975.

FERRARA, F., *Teoría de las personas jurídicas* (traducida por E. Ovejero), Reus, Madrid, 1929.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *La responsabilidad penal de las personas jurídicas. Homenaje al Excmo. Sr. D. José Manuel Maza Martín*, 2018.

FLAQUER MONTEQUI, R., *El derecho de asociación, reunión y manifestación*, Revista Ayer, núm. 34, 1999.

FONDEVILA ANTOLÍN, J., *Una aproximación al nuevo régimen jurídico de las Notificaciones Administrativas en la Ley 39/2015 LPACAP*, Actualidad Administrativa, núm. 2, 2016.

FUNES RIVAS, M.J., *El asociacionismo y la redefinición de los espacios políticos*, Revista de Estudios Políticos, núm. 89, Madrid, 1985.

GALLARDO MOYA, R., *Derecho de asociación y exigencia de democracia interna de los partidos políticos (Comentario a la STC 56/1995, de 6 de marzo)*, Derecho Privado y Constitución, núm. 8, 1996.

GARCÍA AMIGO, M., *La competencia legislativa civil según la Constitución*, en «El desarrollo de la Constitución Española de 1978» (coord. M. Ramírez Jiménez), Libros Pórtico, Zaragoza, 1982.

GARCÍA GARCÍA, J.M., *Legislación hipotecaria y del Registro Mercantil*, Civitas, Madrid, 2002.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Prefectos y Gobernadores Civiles. El problema de la Administración Periférica en España*, IEP, Madrid, 1961;

- *La Administración española: estudios de ciencia administrativa*, Civitas, Madrid, 1999.

- *Curso de Derecho Administrativo. I*, 16ª Edición, Aranzadi, Cizur Menor, 2013.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T-R., *La Constitución como norma jurídica*, Estudios Monográficos Anuario de Derecho Civil, 1979.

GARCÍA RUIZ, C.C., *ONG serviles en el ámbito de la protección de los derechos humanos en Naciones Unidas*, El Cronista, núm. 75, 2018.

GARIJO AYESTARÁN, M.J., *El Ministerio de la Gobernación: materiales para un estudio de su evolución histórica hasta 1937*, Secretaría General Técnica, Ministerio de la Gobernación, 1977.

GARRIDO CHAMORRO, P., *Un nuevo Registro Civil para el siglo XXI*, El Notario del Siglo XXI, núm. 91/92, 2020.

GASCÓN MARÍN, J., *Necesidad de un código de procedimiento administrativo*, Revista de Estudios Políticos, núm. 48, 1949.

GIL NOVALES, A., *Las Sociedades Patrióticas (1820-1823)*, Madrid, 1975.

GIMÉNEZ GLUCK, D., *Asociación, discriminación y Constitución: los límites entre la autonomía asociativa y el derecho de los socios –y aspirantes a serlo- a no ser discriminados*, UNED-Revista de Derecho Político, núm. 79, 2010.

GIRÓN TENA, J., *Las Sociedades irregulares*, Anuario de Derecho Civil, 1951.

GOENA VIVES, B., *Responsabilidad penal y atenuantes en la persona jurídica*, Marcial Pons, Madrid, 2017.

GÓMEZ MONTORO, A.J., *Veinticinco años de derecho de asociación*, Revista de Derecho Político, núm. 58-59, 2003-2004;

- *Asociación, Constitución, Ley. Sobre el contenido constitucional del derecho de asociación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004;

- *Artículo 22*, en «Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario» (dirs. M.E. Casas Baamonde y M. Rodríguez-Piñero), Fundación Wolters Kluwers, Madrid, 2008.

GONZÁLEZ ALONSO, B., *Gobernación y Gobernadores*, Madrid, 1974.

GONZÁLEZ-ARES FERNÁNDEZ, J.A., *Artículo 22 CE: Derecho de Asociación*, en «Derechos fundamentales. Aspectos básicos y actuales» (coor. A. Villanueva Turnes), Andavira, Santiago de Compostela, 2017.

GONZÁLEZ GARCÍA, M.A., *La Secretaría General Técnica: tradición y modernidad*, Seguridad y ciudadanía. Revista del Ministerio del Interior, núm. 1, 2009.

GONZÁLEZ GRANADO, J., *Inteligencia Artificial: del mito a la realidad*, El Notario del Siglo XXI, núm. 74, Madrid, 2017.

GONZÁLEZ MARTÍNEZ, J., *Principio de legalidad*, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, núm. 32, 1927.

GONZÁLEZ-MONEGA, I., *La confusión entre denominación social y nombre comercial: una propuesta para resolverla*, <https://www.unir.net/derecho/revista/noticias/la-confusion-entre-denominacion-social-y-nombre-comercial-una-propuesta-para-resolverla/549202357822/>

GONZÁLEZ PÉREZ, J. y FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Derecho de asociación. Comentarios a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo*, Civitas, Madrid, 2002.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Civitas, Cizur Menor, 2012.

GONZÁLEZ RIOS, I., *La vis expansiva del concepto "procedimiento administrativo común" en nuestros días*, Revista de Administración Pública, núm. 207, 2018.

GOÑI RODRÍGUEZ DE ALMEIDA, M., *La función calificadora del registrador: errores y responsabilidad*, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, núm. 774, 2019.

GORDILLO CAÑAS, A., *Bases del Derecho de Cosas y Principios Inmobiliario-Registrales: Sistema español*, Estudios Monográficos, Anuario de Derecho Civil, 1995;  
- *El principio de fe pública registral (I)*, Estudios Monográficos, Anuario de Derecho Civil, 2006.

GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H., *El deber de resolver. Términos y plazos*, en «Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público» (dir. E. Gamero Casado), Tomo I, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017.

GUERRA GÓMEZ, M., *Diccionario Enciclopédico de las Sectas*, 4ª Ed., Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 2005.

HERRERA CEBALLOS, E., *El registro de entidades religiosas. Estudio global y sistemático*, EUNSA, Pamplona, 2012.

IVORRA LIMORTE, J.A., *El origen del derecho de asociación política en España*, Valencia, 1974.

JIMÉNEZ MUÑOZ, F.J., *Unas notas en torno a la asociación. En especial, la nueva Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación*, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, núm. 674, 2002.

LAHERA FORTEZA, J., *La libertad de asociación en España*, en «Libertad de asociación de trabajadores y empresarios en los países de la Unión Europea» (dir. F. Valdés Dal-Ré), Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006.

LASARTE ÁLVAREZ, C., *Notas sobre el derecho de asociación y la regulación jurídica de las asociaciones*, La Ley, núm. 1, 1984;  
- *Compendio de Derecho de la persona y del patrimonio*, Dykinson, Madrid, 2016.

LEGUINA VILLA, J., *Asociaciones y policía*, REDA, núm. 4, 1975.

LEYVA DE LEYVA, J.A., *Planteamiento general de los registros públicos y su división en registros administrativos y registros jurídicos*, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, núm. 591, 1989.

LLUÍS Y NAVAS, J., *Derecho de Asociaciones*, Bosch, Barcelona, 1967.



LÓPEZ MARTÍNEZ DE SEPTIEN, O., *Personas jurídicas, asociaciones y fundaciones. Parte segunda. Asociaciones*, en «Instituciones de Derecho Privado» (dir. J.F. Delgado de Miguel), t. I, vol. 3, Thomson-Civitas, Madrid, 2004;

- *El derecho de asociación y la aplicación práctica notarial de su régimen jurídico: una encrucijada entre el derecho público y el derecho privado*, Universitat Autònoma de Barcelona, 2017.

LÓPEZ MENUDO, F., *Algunos aspectos clave de la reforma del procedimiento administrativo común y del régimen jurídico del sector público*, Revista Española de la Función Consultiva, Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, núm. 26, 2016.

LÓPEZ NIETO Y MALLO, F., *Hacia una nueva estructura de los Gobiernos Civiles*, Ministerio del Interior, 1977;

- *Las asociaciones y su normativa legal*, Abella, Madrid, 1980;

- *Manual de asociaciones*, Tecnos, Madrid, 1992;

- *La ordenación legal de las asociaciones*, Dykinson, Madrid, 2004.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *El derecho de asociación*, Tecnos, Madrid, 1996;

- *Igualdad y autonomía. Las competencias sobre asociaciones en la jurisprudencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1999.

MAESTRO, G., *Los derechos públicos subjetivos en la historia del constitucionalismo español del siglo XIX*, UNED-Revista de Derecho Político, núm. 41, 1996.

MANRESA Y NAVARRO, J.M., *Comentarios al Código Civil Español*, Reus, Madrid, 1943.

MARÍN GÓMEZ, I., *El derecho de asociación en la España contemporánea. Estudio de la ley de asociaciones de 1964 y los efectos de su procedimiento registral en el franquismo*, Revista Aranzadi Doctrinal, núm. 1, 2016.

MARÍN LIZARRAGA, F.J., *Derecho de asociación con fines profesionales en la Guardia Civil*, Reus, Madrid, 2012.

MARÍN LÓPEZ, J.J., *Sobre la Ley Vasca de Asociaciones: Reparto competencial y principios generales*, Revista Jurídica de Castilla-La Mancha, núm. 16, 1992;

- *Legislación sobre asociaciones* (Prólogo), 2ª Ed., Tecnos, Madrid, 2000;

- *Personalidad jurídica, capacidad y responsabilidad de las asociaciones*, XI Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Civil, Universidad de Murcia, 2005.

MARÍN MORAL, I., *El colegio profesional: una asociación constitucional*, UNED-Revista de Derecho Político, núm. 53, 2002.

MARTÍN DE LA VEGA, A., *Los partidos políticos y la Constitución de 1978. Libertad de creación y organización de los partidos en la Ley Orgánica 6/2002*, Revista Jurídica de Castilla y León, núm. extraordinario, 2004.

MARTÍN DELGADO, I. (dir.), *La reforma de la Administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, INAP, Madrid, 2017.

MARTÍN HUERTAS, A., *El contenido esencial del Derecho de asociación*, Serie Monografías, núm. 79, Congreso de los Diputados, 2009;

- *El derecho de asociación en el constitucionalismo español y en su desarrollo*, Revista de Estudios Socio-Jurídicos, Bogotá, 2009.

MARTÍN MORATO, M., *El nuevo Registro Civil. Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil*, Revista Jurídica de Castilla y León, núm. 30, 2013.

MARTÍN REBOLLO, L., *Leyes Administrativas*, Aranzadi, 23ª Ed., Cizur Menor, 2017.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, A., *De nuevo sobre el carácter distintivo de las denominaciones sociales*, en «Reformas en Derecho de sociedades» (dir. J.L. Pérez-Serrabona González), Marcial Pons, Madrid, 2017.

MARTÍNEZ SANTOS, A., *Jurisdicción y Registros Públicos. El proceso para la impugnación de la calificación negativa*, Marcial Pons, Madrid, 1992.

MASCARENAS, C. (dir.), *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Tomo III, F. Seix, Barcelona, 1978.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA, *Normas para el tratamiento de la documentación administrativa. Sobre la documentación de los Gobiernos Civiles*, Madrid, 1997.

MINISTERIO DE JUSTICIA, *Propuesta de Código Mercantil elaborada por la Sección de Derecho Mercantil de la Comisión General de Codificación*, 2013.

MINISTERIO DEL INTERIOR, *Guía del Ministerio de la Gobernación*, Secretaría General Técnica, 1962;  
- *El Gobernador civil en la política y en la Administración de la España contemporánea*, 1997;  
- *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2018*, 2019;  
- *Seguridad y Ciudadanía. Revista del Ministerio del Interior*, núm. 1 y 2 (2009), núm. 4 (2010) y núm. 5 (2011).

MONTERO, F., *Historia de España*, vol. 10, Espasa Calpe, Madrid, 1999.

MONTES, V., ROCA, E., y CAPILLA, F., *Derecho Civil. Parte General*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1993.

MONTILLA MARTOS, J.A., *La inscripción registral de las asociaciones en la Constitución*, Revista de Estudios Políticos, núm. 92, 1996.

MORENO MOLINA, J.A., *Discapacidad y ciudadanía digital*, en «Sociedad digital y derecho» (dirs. T. de la Quadra Salcedo y J.L. Piñar Mañas), BOE, 2018.

MOZO SEOANE, A., *Robots e inteligencia artificial. Control de sus riesgos*, Revista General de Legislación y Jurisprudencia, núm. 2, 2018.

MOZOS, J.L., de los, *La llamada "crisis" del concepto de persona jurídica y su revisión dogmática*, en «Derecho Civil Español, Común y Foral» (J. Castán Tobeñas), Reus, Madrid, 1982.

MUÑOZ CONDE, F., *Derecho Penal. Parte Especial*, 20ª Ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, Tomo I, Historia de las Instituciones Jurídico-Administrativas-1*, BOE, 2015;  
- *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*, Santillana Educación, S.L., Tres Cantos, 2017.

NAVARRO GONZÁLEZ, R., *La motivación de los actos administrativos*, en «Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público» (dir. E. Gamero Casado), Tomo II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

NAVARRO MÉNDEZ, J.I., *¿Pueden los partidos políticos expulsar “libremente” a sus afiliados?*, Revista de Estudios Políticos, núm. 107, 2000.

OLÍAS DE LIMA GETE, B., *La libertad de asociación en España (1868-1974)*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977.

OLIVENCIA RUIZ, M., *La Constitución española y la propuesta de nuevo Código Mercantil*, en «España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas» (dir. B. Pendás), Tomo II, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018.

OLIVER ARAUJO, J. y CALAFELL FERRÁ, V.J., *Los estatutos de los partidos políticos: notas sobre su singularidad jurídico-constitucional*, Revista de Estudios Políticos, núm. 137, 2007.

OLMOS VICENTE, I., *El Protectorado de Fundaciones. El Registro*, en «Ley 30/1994, de Fundaciones. Ciclo de Conferencias en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación», Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1996.

PABLO MARTÍN, F. de, *La normativa sobre administración electrónica como herramienta para la mejora de las Administraciones Públicas*, en «La reforma de la Administración electrónica: una oportunidad para la renovación desde el Derecho» (dir. I. Martín Delgado), INAP, 2017.

PANTALEÓN PRIETO, F., *Asociación y sociedad (A propósito de una errata en el Código Civil)*, Estudios Monográficos, Anuario de Derecho Civil, 1993.

PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo, I, Parte General*, Marcial Pons, Madrid, 2004.

PASCUA MATEO, F., *Reflexiones en torno al derecho de asociación de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil*, Revista de Administración Pública, núm. 160, 2003;  
- *La administración electrónica en las nuevas leyes de régimen jurídico y de procedimiento*, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, núm. 34, 2016.

PAZ-ARES, C., *Comentario del Código Civil, II*, Ministerio de Justicia, 1991.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*, Universidad Carlos III. BOE, Madrid, 1995.

PENA-LÓPEZ, J.A. y SÁNCHEZ-SANTOS, J.M., *Capital social, confianza y modelos de asociacionismo en España*, Papers [Recurso electrónico]: revista de sociología, Universitat Autònoma de Barcelona, Departament de Sociologia, 2018.

PELAYO OLMEDO, J.D., *Antecedentes históricos de la regulación del estatuto jurídico de las comunidades religiosas en España*, Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos, núm. 6, 2006;  
- *Las comunidades ideológicas y religiosas, la personalidad jurídica y la actividad registral*, Ministerio de Justicia, 2007;  
- *El derecho de asociación en la historia constitucional española, con particular referencia a las leyes de 1887 y 1964*, Historia Constitucional, núm. 8, 2007;

- *Una nueva regulación del Registro de Entidades Religiosas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017.
- *Retos y desafíos en la protección de datos personales que revelan las convicciones religiosas. Propuestas en un nuevo marco jurídico*, Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, vol. XXXV, 2019.

PÉREZ DE LA CANAL, M.A., *Notas sobre la evolución del régimen legal de los gobernadores civiles*, Madrid, 1964.

- PÉREZ ESCALONA, S., *La asociación y el Derecho de Sociedades: Notas para un debate*, REDUR, núm. 2, 2004;
- *La impugnación de los acuerdos sociales mediante arbitraje en derecho de asociaciones: admisibilidad teórica y viabilidad práctica*, UNED-Boletín de la Facultad de Derecho, núm. 28, 2006;
  - *El Derecho de Asociación y las Asociaciones en el Sistema Constitucional Español*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007.

PÉREZ GÁLVEZ, J.F., *La creación de partidos políticos en España*, Revista Digital de Derecho Administrativo, núm. 6, segundo semestre, Bogotá, 2011.

PÉREZ MACHÍO, A.I., *La responsabilidad penal de las personas jurídicas en el Código Penal español. A propósito de los programas de cumplimiento normativo como instrumentos idóneos para un sistema de justicia penal preventiva*, Comares, Granada, 2017.

PÉREZ NÚÑEZ, J., *Entre el Ministerio de Fomento y el de la Gobernación: los delegados gubernativos de Madrid en la transición a la monarquía constitucional, 1832-1836*, Universidad Autónoma de Madrid-Dykinson, Madrid, 2011.

PÉREZ-SERRABONA GONZÁLEZ, J.L., *Reformas en Derecho de sociedades*, Marcial Pons, Madrid, 2017.

PIÑAR REAL, A., *La protección de datos de los menores de edad*, El Cronista, núm. 88-89, 2020.

- POLO SABAU, J.R., *Notas sobre el estatuto de las confesiones religiosas en la Ley Orgánica del Derecho de Asociación*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 97, 2013;
- *Las confesiones religiosas como asociaciones de relevancia constitucional*, Revista General de Derecho Constitucional, núm. 30, 2019.

- PRADA, J.M. de, *La personalidad de las entidades religiosas y sus requisitos*, Anuario de Derecho Civil, 1981;
- *Sobre el proyecto de Ley de Asociaciones y sus posibles mejoras*, Escritura Pública, núm. 11, 2001.

- PUIG BRUTAU, J., *Compendio de Derecho Civil, Vol. I*, Bosch, Barcelona, 1987;
- *Compendio de Derecho Civil, Vol. III, Derechos reales. Derecho hipotecario*, Bosch, Barcelona, 1989.

QUESADA SÁNCHEZ, A.J., *La personalidad jurídica de la asociación en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo*, Actualidad Civil, núm. 1, 2003.

QUINTERO OLIVARES, G., *Comentarios al Nuevo Código Penal*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2004.

- RAVETLLAT BALLESTÉ, I., *El ejercicio de los derechos de la personalidad por las personas menores de edad. Análisis particular de su derecho de asociación*, RGLJ, núm. 3, Madrid, 2013.
- RAMÍREZ JIMÉNEZ, M. (dir.), *El desarrollo de la Constitución Española de 1978*, Libros Pórtico, Zaragoza, 1982.

RECUERDA GIRELA, M.A. (dir.), *Régimen jurídico del Sector Público y del Procedimiento Administrativo Común*, Aranzadi, Cizur Menor, 2016.

REGO BLANCO, M.D., *La presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante las Administraciones Públicas*, en «Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público» (dir. E. Gamero Casado), Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

REVERTE MARTÍNEZ, F.M., *La nueva Ley reguladora del Derecho de Asociación y su incidencia sobre las Asociaciones Juveniles*, Ayuntamiento de Murcia, 2004;  
- *El derecho fundamental de asociación como instrumento de cambio social: las asociaciones juveniles*, Universidad de Murcia, 2015.

RIMBLAS, J. y MAJADA, A., *Código Civil. Interpretado y anotado*, Bosch, 1958.

RÍO BARRO, J.L., *Las funciones de la denominación social*, <https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/funciones-denominacion-social-262853>

RIVERO ORTEGA, R., *El sector público administrativo*, en «Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público» (dir. E. Gamero Casado), Tomo II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

RIVERO ROMERO, J., *Supuestos prácticos de contabilidad*, Edisofer, Madrid, 2017.

RODRÍGUEZ BLANCO, M., *Libertad religiosa y Registro de Entidades Religiosas*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 68, Madrid, 2003.

RODRÍGUEZ DEVESA, J.M., *Derecho Penal Español, Parte Especial*, Madrid, 1983.

RODRÍGUEZ PÉREZ, C., *Denominación social*, [http://www.notariado.org/liferay/c/document\\_library/get\\_file?folderId=12702116&name=DLFE-204626.pdf](http://www.notariado.org/liferay/c/document_library/get_file?folderId=12702116&name=DLFE-204626.pdf)

RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M.A., *Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre Asociaciones*, Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 51, 2003.

ROJAS BUENDÍA, M., *La libertad de conciencia y el derecho de asociación en la Constitución española de 1812*, Revista de Historiografía, núm. 20, 2014.

ROJAS JUÁREZ, J.R., *Código de Asociaciones*, BOE, 2016;  
- *Guía de Asociaciones*, 2ª Ed., Ministerio del Interior, 2017;  
- *Estudio histórico del registro de asociaciones*, Revista General de Derecho Administrativo, núm. 49, 2018.

ROJAS JUÁREZ, J.R. y DE ANDRÉS DÍAZ, R., *Ministerio del Interior. Dos siglos de historia*, Ministerio del Interior, 2015.

ROJAS SÁNCHEZ, G., *Los derechos políticos de asociación y reunión en la España contemporánea (1811-1936)*, EUNSA, Pamplona, 1981.

RUIZ PALAZUELOS, N., *A vueltas con los conceptos jurídicos indeterminados y su control judicial*, REDA, núm. 196, 2019.

RUIZ-RICO RUIZ, C., *El levantamiento del velo en las sociedades mercantiles: Argumentaciones jurídicas tendentes a reducir su aplicabilidad*, Anuario de Derecho Civil, 2000.

SALAS MURILLO, S. de, *Consideraciones en torno a las disposiciones generales de la nueva Ley catalana de asociaciones (Ley 7/1997, de 18 de junio, de Asociaciones)*, Derecho Privado y Constitución, núm. 11, 1997;

- *Las asociaciones sin ánimo de lucro en el derecho español*, Centro de Estudios Registrales, 1999;

- *Acerca de la responsabilidad de las asociaciones inscritas y de las personas que actúan en su nombre*, La Ley, núm. 3, 2004.

SALVADOR MARTÍNEZ, M., *El derecho de asociación, entre lo público y lo privado*, en «España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas» (dir. B. Pendás), Tomo III, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018.

SÁNCHEZ DE FRUTOS, R.G., *La asociación. Su régimen jurídico en Derecho español*, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, núm. 446-447, 1965, <https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/asociacion-regimen-juridico-derecho-338504>

SÁNCHEZ CALERO, F., *Instituciones de Derecho Mercantil, Volumen I*, 26ª Ed., McGraw Hill, Madrid, 2004.

SÁNCHEZ MARTÍN, M.A., *Responsabilidad penal de las personas jurídicas. Plan de Prevención de Riesgos Penales y Código Ético de Conducta*, Thomson-Reuters Aranzadi, Madrid, 2017.

SÁNCHEZ MORÓN, M., *La aplicación directa de la Constitución en materia de derechos fundamentales: el nuevo derecho de asociaciones*, REDA, núm. 22, 1979.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Comentarios al artículo 22 de la Constitución*, en «Comentarios a la Constitución» (dir. F. Garrido Falla), 3ª Ed., Civitas, Madrid, 2001;

- *Los Proyectos de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público: Una Primera Evaluación*, Documentación Administrativa, núm. 2, enero-diciembre 2015.

SANTOS GAONA, D., *La Secretaría General Técnica: evolución de un órgano característico de la Administración General del Estado*, Diario La Ley, 1997.

SANZ FERNÁNDEZ, A., *Instituciones de Derecho Hipotecario*, I, Madrid, 1947.

SCAEVOLA, Q.M., *Código Civil*, Tomo Primero, 5ª Ed., Madrid, 1912.

SEGLERS, A., *La inscripción registral de las confesiones religiosas: análisis de los requisitos legales*, Revista de Administración Pública, núm. 163, 2004.

SEOANE SPIEGELBERG, J.L., *El levantamiento del velo como mecanismo impositivo de la elusión de la Responsabilidad Civil*, Revista de la Asociación de Abogados Especializados en Responsabilidad Civil y Seguro, núm. 42, 2012.

SERRA CRISTÓBAL, R., *El derecho de asociación de los jueces: asociacionismo profesional y asociación del juez a asociaciones no profesionales*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 83, 2008.

SERRA NAVARRO, P., *Guía del archivo central: Ministerio del Interior*, Subdirección General de Archivos, Ministerio de Cultura, 1981.

SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J., *Los derechos fundamentales en la Constitución Española*, Revista de Estudios Políticos, núm. 105, 1999;

- *Asociación y Constitución*, en «Constitución y Constitucionalismo hoy», Fundación Manuel García-Pelayo, Caracas, 2000.

STARCK, C., *Derechos fundamentales y derecho privado*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 66, 2002.

TOCQUEVILLE, A. de, *La democracia en América*, I, Aguilar, Madrid, 1988.

TOMÁS VILLARROYA, J., *Breve historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012.

TORRES MURO, I., *Ley autonómica y derecho de asociación*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 55, 1999.

TRIAS VEJARANO, J.J., *La autonomía local y las asociaciones en el pensamiento de Tocqueville*, Revista de Estudios Políticos, núm. 123, 1962.

TUDELA-FOURNET, M., *La configuración de los derechos de asociación y sindicación: una propuesta hermenéutica*, Revista de Derecho UNED, núm. 10, 2012.

TURRADO VIDAL, M., *Dos estudios sobre la creación del Ministerio del Interior: Cortes de Cádiz 1812*, Boletín de Documentación, Ministerio del Interior, 1986.

URÍA, R., *Derecho Mercantil*, 13ª Ed., Madrid, 1985;  
- *Derecho Mercantil*, 28ª Ed., Marcial Pons, Madrid, 2002.

URIOS APARISI, X., *Comentarios al artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre*, en «Régimen Jurídico del Sector Público y del Procedimiento Administrativo Común» (dir. M. A. Recuerda Girela), Aranzadi, Cizur Menor, 2016.

VAQUER CABALLERÍA, M., *La codificación del procedimiento administrativo en España*, Revista General de Derecho Administrativo, núm. 42, 2016.

VELLOSO JIMÉNEZ, L., *Los orígenes constitucionales del derecho de asociación en España (1868-1923)*, Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Extremadura) núm. 1, 1982.

VICENT CHULIÁ, F., *Impacto de la Constitución en el Derecho de Sociedades*. Estudios de Derecho Mercantil. Libro homenaje al Prof. José Antonio Gómez Segade, 2013, [https://www.cuatrecasas.com/media\\_repository/gabinete/publicaciones/docs/1385555655es.pdf](https://www.cuatrecasas.com/media_repository/gabinete/publicaciones/docs/1385555655es.pdf)

VIDAL MARÍN, T., *El Derecho de Asociación*, Parlamento y Constitución. Anuario, núm. 2, Toledo, 1998;

- *El derecho fundamental de asociación y el control judicial de la actividad interna de las asociaciones*, en «La justicia constitucional en el Estado democrático» (coord. F.J. Díaz Revorio y E. Espín Templado), Tirant lo Blanch, Madrid, 2000.

VILA, B., *Tratamiento constitucional del menor*, en «España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas» (dir. B. Pendás), Tomo III, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018.