

COMUNICADO DE PRENSA

Resolución n.º 2022-1004 QPC de 22 de julio de 2022

(Régimen de las asociaciones que realizan actividades culturales)

El Consejo Constitucional declara conformes a la Constitución, con dos reservas de interpretación, varias disposiciones legislativas relativas al régimen de las asociaciones que realizan actividades culturales

Objeto de la cuestión prioritaria de constitucionalidad (QPC)

Ante el Consejo Constitucional, fue promovida en fecha 18 de mayo de 2022 por el Consejo de Estado una cuestión prioritaria de constitucionalidad relativa a la conformidad con los derechos y libertades garantizados por la Constitución, de los artículos 19-1 y 19-2 de la ley de 9 de diciembre de 1905 sobre la separación de las Iglesias y el Estado, así como de los artículos 4, 4-1 y 4-2 de la ley de 2 enero de 1907 sobre el ejercicio público de los cultos.

Las asociaciones culturales constituidas en virtud de la ley de 9 de diciembre de 1905 se benefician por este concepto de determinadas ventajas. El artículo 19-1 de dicha ley establece que, para beneficiarse de ellas, las asociaciones deben declarar su carácter cultural al representante del Estado en el departamento. Se les otorga este beneficio durante un período de cinco años, renovable en las mismas condiciones. No obstante, el representante del Estado en el departamento puede, en determinadas condiciones, oponerse a que se beneficien de estas ventajas o retirarles este beneficio.

Los artículos 4, 4-1 y 4-2 de la ley de 2 de enero de 1907 regulan el ejercicio público de un culto mediante asociaciones regidas por la ley de 1 de julio de 1901. Los artículos 4 y 4-1 someten a estas asociaciones a diversas obligaciones administrativas y financieras. El artículo 4-2 permite al representante del Estado requerir a una asociación cuyas actividades están relacionadas con el ejercicio público de un culto, sin que su objeto lo establezca, para que adecue este último con estas actividades.

Alegaciones presentadas contra estas disposiciones

Se alega, en particular, que el artículo 19-1 de la ley de 9 de diciembre de 1905, al exigir a las asociaciones que declaren su carácter cultural para beneficiarse de las ventajas propias de la categoría de las asociaciones culturales, introduce un régimen de autorización previa que lleva al Estado a reconocer determinados cultos. Los requirentes también hacían valer que, al hacer más onerosas las

obligaciones impuestas a dichas asociaciones, estas disposiciones permitirían al representante del Estado denegar o retirar ese carácter cultural en muchos casos. De ello resultaría, según ellos, un desconocimiento del principio de laicidad, de la libertad de asociación y de la libertad de culto y de religión.

Además, los requirentes denunciaban el carácter excesivo de las obligaciones impuestas por los artículos 4 y 4-1 de la ley de 2 de enero de 1907 a las asociaciones que realizan el ejercicio público de un culto, en menoscabo, según ellos, de la libertad de asociación, la libertad de religión y de culto, así como la libertad de reunión. Por otra parte, dado que el legislador no definió en el artículo 4-2 de la misma ley las «*actividades relacionadas con el ejercicio de un culto*», tomadas en cuenta por la administración cuando requiere a una asociación para que adecue sus estatutos con sus actividades, estas disposiciones adolecerían de incompetencia negativa en condiciones susceptibles de afectar a estas exigencias constitucionales.

Control de las disposiciones sujetas a la cuestión prioritaria de constitucionalidad

** Respecto a lo dispuesto en el artículo 19-1 de la ley de 9 de diciembre de 1905*

Al examinar la alegación presentada contra estas disposiciones en relación con el principio de laicidad, el Consejo Constitucional, tras mencionar los términos del artículo 10 de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 y de las tres primeras frases del primer párrafo del artículo 1 de la Constitución, recuerda que el principio de laicidad figura entre los derechos y libertades garantizados por la Constitución y que de ello resulta, en particular, que la República no reconoce ningún culto y garantiza el libre ejercicio de los cultos.

Al respecto, observa por una parte que las disposiciones impugnadas tienen como único objeto introducir una obligación declarativa para que el representante del Estado pueda asegurarse de que las asociaciones cumplen las condiciones para acogerse a las ventajas propias de las asociaciones culturales. No tienen por objeto ni efecto producir el reconocimiento de un culto por la República u obstaculizar el libre ejercicio del culto, en el marco de una asociación regida por la ley de 1 de julio de 1901 o mediante reuniones celebradas por iniciativa individual.

Por otra parte, señala que el representante del Estado sólo puede oponerse a que una asociación se beneficie de las ventajas propias de las asociaciones culturales o proceder a la retirada de estas ventajas tras un procedimiento contradictorio y

únicamente por un motivo de orden público o en el caso de comprobar que la asociación no tiene por objeto exclusivo el ejercicio de un culto o que su constitución, su composición o su organización no cumple con las condiciones limitativamente enumeradas en los artículos 18 y 19 de la ley de 9 de diciembre de 1905.

Por consiguiente, el Consejo Constitucional considera que las disposiciones impugnadas, que no privan de garantías legales al libre ejercicio de los cultos, no desconocen el principio de laicidad.

Luego, al examinar la alegación presentada contra estas disposiciones en relación con el principio de la libertad de asociación, el Consejo Constitucional recuerda que este principio figura entre los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República y solemnemente reafirmados por el Preámbulo de la Constitución, y que sus vulneraciones deben ser necesarias, adecuadas y proporcionales al objetivo perseguido.

Al respecto, constata que la declaración impuesta a las asociaciones por las disposiciones impugnadas para beneficiarse de determinadas ventajas no tiene por objeto regular las condiciones en que las asociaciones se constituyen y desarrollan su actividad.

En cambio, observa que la retirada del beneficio de estas ventajas por parte del representante del Estado es susceptible de afectar a las condiciones en que una asociación desarrolla su actividad.

Por consiguiente, con una primera reserva de interpretación, el Consejo Constitucional considera que esta retirada no puede llevar a restituir las ventajas de las que la asociación se benefició antes de perder su carácter cultural, sin implicar una vulneración desproporcionada de la libertad de asociación.

** Respecto a lo dispuesto en los artículos 4, 4-1 y 4-2 de la ley de 2 de enero de 1907*

Al examinar las alegaciones presentadas con estas disposiciones en relación con el principio de la libertad de asociación y del libre ejercicio de los cultos, el Consejo Constitucional señala que las diversas obligaciones administrativas y financieras que imponen a las asociaciones cuyas actividades están relacionadas con el ejercicio público de un culto son susceptibles de vulnerar dichas exigencias.

Sin embargo, considera que, en primer lugar, al adoptar estas disposiciones, el

legislador quiso reforzar la transparencia de la actividad y de la financiación de las asociaciones que realizan el ejercicio público de un culto. De este modo, el legislador persiguió el objetivo de valor constitucional de salvaguarda del orden público.

En segundo lugar, en aplicación de las disposiciones impugnadas de los artículos 4 y 4-1 de la ley de 2 de enero de 1907, las asociaciones están sujetas a obligaciones que consisten, en particular, en elaborar una lista de los lugares en los que suelen organizar el culto, presentar los documentos contables y el presupuesto provisional del ejercicio en curso a solicitud del representante del Estado, llevar una contabilidad en la que consten por separado las operaciones relativas a sus actividades culturales y certificar sus cuentas cuando se hayan beneficiado de financiación extranjera por importes superiores a un umbral fijado por decreto, cuando hayan emitido recibos fiscales, cuando hayan recibido un importe mínimo de subvenciones públicas o cuando su presupuesto anual supere un umbral mínimo también fijado por la autoridad reguladora.

Con una segunda reserva de interpretación, el Consejo Constitucional especifica que, si bien estas obligaciones son necesarias y adecuadas al objetivo perseguido por el legislador, corresponderá a la autoridad reguladora, fijando las modalidades específicas de implementación de estas obligaciones, velar por el cumplimiento de los principios constitucionales de la libertad de asociación y del libre ejercicio de los cultos.

En último lugar, el Consejo descarta las alegaciones presentadas contra el artículo 4-2 de la ley de 2 de enero de 1907. Considera que, al establecer que el representante del Estado podrá requerir a una asociación para que adecue su objeto social con sus actividades cuando realice *«actividades relacionadas con el ejercicio de un culto»*, el legislador no desconoció el ámbito de su competencia en condiciones que afectaran a las exigencias constitucionales antes mencionadas. Además, el Consejo subraya que según jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, estas actividades incluyen las relativas a la adquisición, el alquiler, la construcción, el acondicionamiento y el mantenimiento de los edificios destinados al culto, así como el cuidado y la formación de los ministros y otras personas que participan en el ejercicio del culto.

Por todos estos motivos, el Consejo Constitucional considera que el legislador no vulneró la libertad de asociación y el libre ejercicio de los cultos de una forma que no fuera necesaria, adecuada y proporcional.