



INFORME JURÍDICO EN RELACIÓN CON LA CONSULTA FORMULADA POR LA DIRECCIÓN DE RELACIONES CON LAS ADMINISTRACIONES LOCALES Y REGISTROS ADMINISTRATIVOS VINCULADA AL FUNCIONAMIENTO DE ALGUNOS REGISTROS

111/2016 IL

INTRODUCCIÓN

Con fecha 10 de octubre de 2016 la Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos solicita informe jurídico en relación con dos cuestiones referidas a la incidencia del funcionamiento del depósito de estatuto de las organizaciones sindicales y empresariales en el Registro General de Asociaciones del País Vasco.

Con posterioridad a la citada petición se han mantenido reuniones con el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.2 de la Ley 712016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y de las competencias que al Departamento de Administración Pública y Justicia y a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo de la Viceconsejería de Régimen Jurídico, confieren, respectivamente, el artículo 6.1 h) del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y el artículo 13.1.a) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia.

ANÁLISIS DE LEGALIDAD

La solicitud de informe jurídico plantea dos cuestiones jurídicas relacionadas con el funcionamiento del Registro General de Asociaciones y con la incidencia que en su funcionamiento ha tenido la entrada en vigor del Real Decreto 416/2015, de 29 de mayo, sobre depósito de estatutos de las organizaciones sindicales y empresariales (en adelante, Real Decreto 416/2015) y,

singularmente, la problemática que para aquel Registro deriva de la aplicación de lo dispuesto en su artículo 7.4 y Disposición adicional cuarta por la Oficina Pública de Depósito de Estatutos de las Organizaciones Sindicales y Empresariales, adscrita al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco.

Las cuestiones concretas planteadas son las siguientes:

"1.- ¿Todas aquellas entidades que dejen de estar inscritas en el Registro de Asociaciones Empresariales y Sindicales deben pasar a ser inscritas en el Registro General de Asociaciones, máxime cuando el Real Decreto no aclara cuál es dicho depósito correspondiente?"

2.- [En relación con las entidades que no han manifestado su voluntad de transformación en asociación sometida al régimen general], ¿El Registro General de Asociaciones debe emprenderla vía de requerir de oficio a las entidades dadas de baja provisional en el Registro de empresariales y sindicales que no han manifestado su voluntad de transformarse e inscribirse en el mismo?"

La respuesta en derecho a las preguntas suscitadas exige un acercamiento, siquiera somero, a la normativa reguladora del derecho de asociación y del derecho de libertad sindical, que permitirá identificar los principios que han de vertebrar la actuación de la Administración Pública en tanto titular de unos registros administrativos que conectan directamente con la efectividad de los citados derechos fundamentales.

En este sentido, la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (en adelante, Ley Orgánica de Libertad Sindical), la Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical y la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (en adelante, Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación), en cuanto ordenan los aspectos esenciales que sirven a la definición de aquellos derechos fundamentales, permiten delimitar los parámetros básicos de intervención de los poderes públicos en el procedimiento de inscripción de las entidades concernidas en los Registros de Asociaciones y en la Oficina Pública de depósito de los estatutos de las organizaciones sindicales y empresariales y obtener unos presupuestos básicos de relación entre los registros antedichos que permitan disciplinar los supuestos en que procede la remisión del expediente registral a un registro u otro.

Finalmente, la Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi, el Decreto 145/2008, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro General de Asociaciones del País

Vasco y el Real Decreto 416/2015, culminan el marco normativo que avalará la emisión del presente informe.

II

El artículo 28.1 CE proclama que *todos tienen derecho a sindicarse libremente*.

Un derecho-libertad que comprende el *"derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o afiliarse a las mismas"* y, en su vertiente negativa, el derecho a la no afiliación, *"nadie pueda ser obligado a afiliarse a un sindicato"*.

El artículo 4.1 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, en parecidos términos a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 19/1977, establece que *"los sindicatos constituidos al amparo de esta Ley, para adquirir la personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, deberán depositar, por medio de sus promotores o dirigentes, sus estatutos en la oficina pública establecida al efecto"*.

Es indudable el vínculo directo entre este derecho de libertad fundamental y el depósito de sus estatutos en la oficina pública, no solo porque este trámite se convierte en requisito *sine qua non* para la adquisición de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar del sindicato, de la federación o confederación de que se trate, sino también en tanto deber del sindicato y de las organizaciones empresariales que dota de certidumbre, a través de la publicidad, al ejercicio de aquel derecho.

Cuando se alude a la constitución de organizaciones empresariales hay que precisar que el derecho fundamental que ofrece amparo a la asociación empresarial es el derecho de asociación, y no el de libertad sindical, aunque el régimen jurídico del depósito de sus estatutos comulgue absolutamente con el que rige para los sindicatos.

Por su parte el derecho fundamental de asociación garantiza la libertad de asociarse. En palabras de la STC 218/1988, de 22 de noviembre, FJ 1º, el fundamento del derecho de asociación es *"la libre voluntad de los socios de unirse y de permanecer unidos para cumplir los fines sociales"*.

Un derecho-libertad que impide a los poderes públicos poner obstáculos a la iniciativa de crear

asociaciones, adherirse a las existentes o interferir en su funcionamiento.

Un derecho que forma parte del contenido esencial del de libertad sindical, aunque con ciertos rasgos diferenciadores derivados de la especial protección constitucional que merece esta variante del asociacionismo.

De este modo, al igual que ocurre con el derecho de libertad sindical, existe un vínculo directo entre la efectividad del derecho de asociación y la funcionalidad del Registro de Asociaciones, aunque en este caso la legislación no vaya tan lejos con los efectos de la inscripción registral al desvincularla de la adquisición de personalidad jurídica de la asociación.

En el caso de las asociaciones se les impone el deber de inscripción en el Registro correspondiente a los solos efectos de publicidad (artículo 22.3 CE, artículo 10.2 de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación y artículo 12 de la Ley de Asociaciones de Euskadi).

De la concepción de los derechos de libertad sindical y de asociación como derechos-libertad deriva un principio general de no intervención pública o de mínima intervención, que se traslada, también, a la concepción constitucional de los Registros, de forma que se desapodera prácticamente a la Administración encargada del Registro de Asociaciones o de la Oficina Pública de depósito de cualquier actividad de control que vaya más allá de la que permite la Ley -la inscripción en el Registro "solo podrá denegarse cuando no se reúnan los requisitos establecidos en la presente Ley Orgánica" (artículo 24)-.

En definitiva, el derecho fundamental de asociación y el de libertad sindical ofrecen cobertura a las inscripciones registrales de las asociaciones y de las organizaciones sindicales y empresariales, lo que explica que el artículo 24 de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación contemple expresamente que *"El derecho de asociación incluye el derecho a la inscripción en el Registro de Asociaciones competente"*. Idéntica previsión contempla el artículo 4.3 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, bien que con el plus de vincular el depósito de los estatutos a la adquisición de personalidad jurídica de la organización sindical o empresarial.

Una visión del Registro de Asociaciones como instrumento al servicio de la efectividad del derecho fundamental que tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo han puesto de

relieve -por todas, STC 219/2001, FJ 5º-"(...) *la inscripción no es solo una carga de la asociación ya creada, sino también una prestación debida por la Administración encargada del correspondiente Registro, a fin de que la libertad de asociación se realice plenamente (...)*" y STS de 18 de julio de 1997, FD 9.c) -"(...) *que, de conformidad con el artículo 22 de la CE, es necesario que las asociaciones se inscriban en el Registro, tal como, con carácter imperativo, establece el párrafo tercero del artículo 22 CE y aunque ello sea a los solos efectos de publicidad, el indicado carácter imperativo de la norma constitucional revela que el libre y pleno ejercicio del derecho de asociación (...) pasa necesariamente por la inscripción registral para un adecuado conocimiento de la existencia de la asociación y como garantía de futuras acciones frente a terceros*".

Una doctrina trasladable a la plena efectividad del derecho fundamental que consagra el artículo 28.1 CE.

Esta sucinta referencia al vínculo esencial entre los Registros de Asociaciones, la Oficina Pública de depósito de los estatutos de las organizaciones sindicales y empresariales y los derechos fundamentales de asociación y de libertad sindical permite resaltar una primera conclusión ya apuntada en torno a la actuación de los registros: intervención mínima de la Administración, siempre favorable a la efectividad del derecho fundamental.

Un principio informador que se traduce en una regla general de actuación del Registro de Asociaciones y de la Oficina Pública de depósito que podría definirse *pro inscripción*, que se extiende a toda la vida de la asociación, del sindicato o de la organización empresarial y de los actos de estos que resulten inscribibles, sin que pueda quedar restringida al momento de creación de la entidad de que se trate, aunque la inicial inscripción tenga, por obvias razones, especial significación.

A esta regla de actuación se subordina otra ya apuntada, igualmente básica en el funcionamiento de estos registros, cual es, que la denegación de la inscripción solo resulta admisible cuando la entidad en cuestión no reúna los requisitos establecidos legalmente (artículo 24 Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación y artículo 4.3 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical), siendo estos supuestos de interpretación necesariamente restrictiva.

La excepcionalidad de la denegación de la inscripción debe transmitirse, también, a cualquier actuación del Registro o de la Oficina Pública potencialmente negativa para la efectividad de los derechos fundamentales de constante referencia.

El artículo 7.4 del Real Decreto 416/2015, dedicado al depósito de las modificaciones estatutarias, sirve para ilustrar el juego de este principio de actuación. El interés de su consideración deriva, además, de su cita en el escrito de solicitud de informe como punto de partida de una relación entre el Registro de Asociaciones y las Oficinas Públicas de depósito de estatutos no siempre normalizada.

Pues bien, a tenor del citado precepto, la solicitud de depósito de la modificación estatutaria puede plantear una importante controversia entre la Oficina Pública y la entidad concernida en tomo a la naturaleza de la organización inscrita, en función de si responde o no a los fines que esencialmente les son propios a tales organizaciones.

Habida cuenta de que aquellas posiciones pueden desembocar en el rechazo del depósito -en verdad, una denegación de la inscripción-, es fácil adelantar la incidencia de aquella decisión en la esfera interna de la organización y en sus relaciones *ad extra*.

En opinión de quien suscribe, la trascendencia del rechazo del depósito por esta causa, que termina por negar la condición de sindicato o de organización empresarial, exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

- Aplicación de los supuestos de rechazo desde parámetros reglados.
- Interpretación restrictiva del incumplimiento de los fines de esta tipología de entidades, siempre favorable a la plena efectividad del derecho fundamental.
- Respeto pleno al principio de contradicción.
- Garantía de que el sometimiento de la decisión de la Oficina Pública a revisión judicial es real y no solo formal.

Unos principios sobre los que se volverá más adelante, predicables con carácter general del funcionamiento de los Registros que nos ocupan, aunque no sean objeto de formulación explícita en las normas que resultan de aplicación.

Además de los principios antedichos, no puede perderse de vista que los Registros de Asociaciones y las Oficinas Públicas de depósitos de estatutos de las organizaciones sindicales y empresariales tienen, además de otras, la misión fundamental de dotar de certidumbre a las relaciones jurídicas de las entidades inscritas.

La inscripción registral dota de certidumbre jurídica a las relaciones de las asociaciones, de los sindicatos y de las organizaciones empresariales, ahora concernidas.

La vinculación entre estos Registros y la seguridad del tráfico es directa y esencial. Un vínculo primario que adquiere protagonismo en el presente análisis.

Certidumbre y seguridad jurídica que trascienden a las propias entidades inscritas, a sus miembros y a los lenceros, para configurarse en un principio informador de la actuación de los poderes públicos encargados de la llevanza del Registro de Asociaciones y de la Oficina Pública de depósito de los estatutos de los sindicatos y organizaciones empresariales.

Un principio que permitirá flexibilizar, si no la regla general del inicio del procedimiento de inscripción registral -que seguirá siendo a instancia de parte, con las salvedades previstas legalmente-, sí los presupuestos de su actuación.

El registro, además de dotar de certidumbre jurídica a las relaciones jurídicas de las asociaciones, sindicatos u organizaciones empresariales, termina siendo en ocasiones determinante de su eficacia jurídica; una cuestión ya abordada en relación con el depósito de los estatutos de las organizaciones sindicales y empresariales en tanto de él depende la adquisición de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, que también adquiere relevancia en algunas modificaciones estatutarias de las asociaciones -en los casos previstos en el artículo 16 de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación solo producirán efectos desde que se haya procedido a la inscripción en el correspondiente Registro-.

No se trata en este informe de ahondar en los efectos y consecuencias jurídicas de la inscripción registral, pero sí de dejar sentado que las especiales connotaciones de los Registros de Asociaciones y de las Oficinas Públicas de depósito de los estatutos de las organizaciones sindicales y empresariales,

su vinculación con la plena efectividad de los derechos fundamentales a los que sirve, la garantía que otorgan para la seguridad del tráfico jurídico y la relevancia de su correcto funcionamiento para el normal desarrollo de un Estado democrático, abonan la procedencia de desarrollar por parte de los órganos a los que corresponde su llevanza una función, sirva la expresión impropia, de promoción de la inscripción.

Promoción tanto más necesaria en el escenario de confusión que dibuja la solicitud de informe formulada, en el que un número indeterminado de entidades quedan despojadas de su condición de organizaciones sindicales o empresariales por haber sido rechazado el depósito de sus estatutos, aunque continúen plenamente operativas para actuar en el tráfico jurídico al no haberse disuelto, si no como sindicatos u organizaciones empresariales, sí como asociaciones – generales o sometidas a regulación específica -, si bien no se hallan inscritas en registro alguno.

Podrá comprenderse que esta situación resulta, cuando menos, irregular y la misma no puede resultar ajena a la Administración, que habrá de abogar por la protección del interés superior de la seguridad del tráfico jurídico, un fin de interés general cuya amparo público no suscita duda alguna.

Desde esta lógica, no parece que la cuestión deba plantearse, como se apunta en la solicitud de informe, en términos de si el Registro General de Asociaciones ha de emprender la vía de requerir de oficio a las entidades dadas de baja en la Oficina de Depósito de estatutos de sindicatos y organizaciones empresariales la documentación precisa para su inscripción cuando no han manifestado su voluntad de transformarse e inscribirse en el citado registro, sino si, desde la lógica apuntada, el Registro que corresponda -cuestión sobre la que se volverá más adelante-, ha de dirigirse a la entidad de que se trate para comunicar la recepción de su expediente procedente de la Oficina Pública para comunicarle, en su caso, el deber de inscripción que les compete, la carga de aportar la documentación y la necesidad, también en su caso, de promover las modificaciones estatutarias que sean menester, una vez examinados los estatutos recepcionados.

No se trata de la iniciación de un procedimiento de inscripción que, se sabe, se promueve con carácter general a instancia de parte, no hallándose legitimada la Administración a tal fin, sino de impulsar el desarrollo normalizado del asociacionismo, una labor que admite el amparo de lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación, del artículo 41.2 y 4 de la Ley de Asociaciones de Euskadi -"Las administraciones públicas del País Vasco promoverán el asociacionismo (...). Las asociaciones inscritas en el Registro General de

Asociaciones del País Vasco podrán recibir ayudas económicas y subvenciones para el desarrollo de actividades y proyectos"- y del artículo 3.5 del Decreto 145/2008, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro General de Asociaciones del País Vasco, entre cuyas funciones se encuentra la de "Asesorar e informar a las asociaciones en todo lo relacionado con las inscripciones que se practiquen [o puedan practicarse, añadido] en el Registro".

No se encuentra obstáculo jurídico alguno para entablar una relación directa entre el Registro que resulte competente y la entidad que ha causado baja en la Oficina Pública de depósito de estatutos de organizaciones sindicales y empresariales con el objetivo de posibilitar la inscripción registral, siempre que sea posible.

Una actuación que, debe insistirse, no admite confusión con la iniciación del procedimiento de inscripción, situándose en un estadio previo a aquella; de dar frutos, podrá culminar en la inscripción que habrá de promoverse como reglamentariamente se establezca. En otro caso, finalizará sin consecuencia jurídica alguna, más allá del destino que materialmente haya de darse a la documentación recepcionada desde la Oficina Pública de Depósito.

IV

Para abordar la respuesta a las cuestiones planteadas, alguna ya apuntada, es preciso referirse a las relaciones entre los Registros de Asociaciones y las Oficinas Públicas de Depósito de estatutos de organizaciones sindicales y empresariales.

Unos principios que no por obvios y conocidos, su recordatorio *deja* de resultar oportuno.

Unos principios generales que han de informar las relaciones interadministrativas y, también, las interorgánicas, de los que se destacan por su especial relevancia los principios de colaboración y lealtad.

Colaboración, entendido como el deber de actuar para el logro de un fin común y lealtad, considerado como un principio que exige tener en cuenta en la toma de decisiones los intereses y ámbito de competencias de la otra instancia organizativa.

La lealtad exige que las decisiones tomadas se dirijan a la satisfacción de los intereses generales y que, en consecuencia, no se tomen decisiones que puedan menoscabar o perturbar

dichos intereses y dificultar el ejercicio de las competencias o potestades de los ámbitos propios de otros órganos.

La aplicación de estos principios relacionales aplicados a la consulta formulada impiden cualquier suerte de automatismo en la actuación de la Oficina Pública de Depósito, del Registro General de Asociaciones y de otros registros específicos.

Si de resultas de la aplicación del artículo 40.4 de la Ley de Asociaciones de Euskadi, del artículo 7.4 o de la Disposición adicional cuarta del Real Decreto 416/2015, el Registro de Asociaciones o la Oficina Pública dictan resolución denegando la inscripción o rechazando el depósito, indicando el registro u órgano competente y acordando la remisión del expediente al registro o depósito correspondiente, la motivación que habrá de acompañar al acto administrativo denegatorio justificará las razones por las que la entidad no se halla incluida dentro del ámbito de aplicación del registro y las que determinan la competencia del registro correspondiente.

Una motivación que está reñida con el automatismo antes apuntado y con un juego de presunciones dirigido a la identificación del registro competente, que debe responder siempre y en todo caso al análisis circunstanciado del caso.

Por poner un ejemplo que ilustre la anterior afirmación, si una organización no admite la catalogación de organización sindical y se rechaza el depósito de sus estatutos, la Oficina Pública no debe presumir que se trata de una asociación sometida al régimen asociativo general, sin más especificación.

La colaboración y lealtad a la que antes se aludía informan la actuación de los órganos encargados de la llevanza de los Registros, y deben servir a la adecuada motivación de las resoluciones denegatorias de la inscripción que identifiquen el registro competente, en una labor que se adivina previa a la emisión del acto administrativo y que coadyuvará al adecuado examen de las circunstancias del caso.

Para terminar con los principios que han de presidir las relaciones entre los Registros de Asociaciones y las Oficinas Públicas de Depósito, es preciso señalar el momento en que procede la remisión del expediente de un registro a otro por considerarlo competente.

La resolución que deniega la inscripción es un acto administrativo que ha de adquirir firmeza para que el Registro destinatario del expediente pueda iniciar cualquier tipo de actuación.

De ahí que no proceda la remisión del expediente en cuestión al Registro competente en tanto no se tenga constancia fehaciente de la firmeza del acto de denegación de la inscripción o del rechazo del depósito.

Otra solución plantearía situaciones de indeseable inseguridad y confusión en el caso de que la remisión se haya hecho efectiva y la entidad interesada recurra simultánea o posteriormente la resolución denegatoria ante la jurisdicción competente.

V

Resta un apunte en relación con el artículo 7.4 del Real Decreto 416/2015 en lo referido al procedimiento contradictorio que se entabla entre la Oficina de Depósito y la organización sindical o empresarial cuando esta no contesta el requerimiento formulado por el órgano administrativo.

El citado Real Decreto se dicta, según señala su Disposición final segunda, al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.7ª CE, razón suficiente para evitar en este informe una crítica a sus preceptos, lo que no es óbice para que se apunte una tendencia interpretativa desde los parámetros antes expuestos, que sí deben informar la actuación de la Oficina Pública de la competencia de la Comunidad Autónoma de Euskadi, particularmente relevantes en la aplicación que aquella Oficina realice del mencionado artículo 7.4.

Los principios de mínima intervención y pro inscripción exigen que cualquier duda que se suscite en tomo a los fines de una organización sindical o empresarial se resuelva a favor del depósito de los estatutos de la entidad en la Oficina Pública destinada a tal fin y de su permanencia en la misma.

Como lo que se dilucida en el artículo 7.4 que se comenta es la adaptación de la entidad a los fines laborales, no está de más recordar que entre tales rasgos o caracteres de los sindicatos (afirmación extensible *mutatis mutandis* a las organizaciones empresariales) figura su esencial vinculación con la acción sindical que, de acuerdo con la doctrina del TC (por todas, SST.C

98/1985, de 29 de julio, F. 2; 134/1994, de 9 de mayo, F. 4 b), y 74/1996, de 3 de abril, F. 4), se plasma en el ejercicio del derecho de huelga, en la negociación colectiva y en la adopción de medidas de conflicto colectivo. En parecidos términos se refiere a los fines de estas entidades el artículo 5.2.b). 7º del Real Decreto 416/2015.

Por su parte, las radicales consecuencias que derivan de no atender al requerimiento formulado por la Oficina exigen especial pulcritud y diligencia en la notificación de un acto administrativo de rechazo del depósito en el que puede verse directamente concernido un derecho fundamental.

A este respecto, no está de más traer a colación la consolidada jurisprudencia en tomo a la eficacia de la notificación edictal.

Se citará, por todas, la STS de 2 de junio de 2011 que señala (FFDD 3º y 4º), que ofrece unos parámetros de funcionamiento de utilidad incuestionable:

"(...) como ha señalado el Tribunal Constitucional, reconocer que los actos de notificación «cumplen una función relevante, ya que, al dar noticia de la correspondiente resolución, permiten al afectado adoptar las medidas que estime más eficaces para sus intereses, singularmente la oportuna interposición de los recursos procedentes» (STC 155/1989, de 5 de octubre, FJ 2); (...). En particular, hemos aclarado que el rigor procedimental en materia de notificaciones <<no tiene su razón de ser en exagerado formulismo, sino en constituir una pieza clave para la proscripción de la indefensión y la garantía del derecho a la tutela judicial efectiva que consagran el Art. 24 de la Constitución»; (...)hemos dicho que <<todos los mecanismos y garantías con que las leyes procesales o procedimentales rodean los actos de comunicación» entre el órgano y las partes «no tienen otra finalidad o razón de ser que la de asegurar que en la realidad se ha producido aquella participación de conocimiento o que en la ficción jurídica se ha producido en determinadas circunstancias o no se ha producido» (...);hemos destacado que «el objeto de toda notificación administrativa v de las formalidades de que ha de estar revestida, para tener validez, es el de garantizar que el contenido del acto, en este supuesto de la liquidación tributaria, llegue a conocimiento del obligado» (...) Esta Sala ha puesto especial énfasis en el deber de los obligados tributarios de comunicar su domicilio y los cambios en el mismo. En particular, se ha afirmado con rotundidad que, en la medida en que la carga de fijar y comunicar el domicilio «recae normativamente sobre el sujeto pasivo», «si tal obligado tributario no cumple con la citada carga, el potencial cambio real de domicilio no produce efectos frente a la Administración hasta que se

presente la oportuna declaración tributaria». En este sentido, se ha rechazado que la notificación edictal lesionara el art. 24. 1 CE en ocasiones en las que se ha modificado el domicilio sin comunicárselo a la Administración tributaria (...), siempre y cuando la Administración tributaria haya actuado a su vez con la diligencia y buena fe que le resultan exigibles. Por lo que se refiere a la diligencia que corresponde a la Administración, ha de traerse necesariamente a colación la doctrina que ha sentado el Tribunal Constitucional en relación con la especial diligencia exigible a los órganos judiciales en la comunicación de los actos de naturaleza procesal, trasladable, como hemos dicho, mutatis mutandis, a la Administración. En primer lugar, que el deber de diligencia del órgano judicial a la hora de indagar el domicilio no tiene siempre la misma intensidad, sino que varía en función del acto que se comunica (inicio de actuaciones judiciales o actos procesales de un procedimiento ya abierto)(...). -En segundo lugar, que «dicha obligación debe ponderarse en función de la mayor o menor dificultad que el órgano judicial encuentre para la identificación o localización de los titulares de los derechos e intereses en cuestión, pues no puede imponérseles a los Tribunales la obligación de llevar a cabo largas y complejas indagaciones ajenas a su función» (...);sin que se pueda «demandar del Juez o Tribunal correspondiente una desmedida labor investigadora y de cercioramiento sobre la efectividad del acto de comunicación en cuestión»>> (...).-En tercer lugar, el Tribunal Constitucional viene señalando que existe un especial deber de diligencia de la Administración cuando se trata de la notificación de sanciones. con relación a las cuales. en principio. «antes de acudir a la vía edictal», debe «intentar la notificación en el domicilio que aparezca en otros registros públicos» (...). Todos los citados elementos deben ser ponderados tendiendo siempre presente, de un lado, el principio antiformalista que, como ya hemos señalado, rige en materia de notificaciones, y, en síntesis, viene a implicar que, en este ámbito, lo decisivo no es que se cumplan las formalidades legales, sino que el interesado haya tenido o haya podido tener conocimiento tempestivo del acto; y, de otro, el principio de buena fe que debe regir las relaciones entre la Administración y los administrados.

La excepcionalidad de la notificación edictal no significa proscripción, si bien su utilización debe ajustarse mesuradamente a los parámetros fijados por el TS.

Este apunte encuentra especial significación en relación con lo dispuesto en la Disposición adicional cuarta del Real Decreto 416/2015, que contempla un mecanismo de depuración de la Oficina Pública de Depósito con ocasión de la incorporación de los datos de estatutos de organizaciones sindicales y empresariales con funcionamiento a través de medios electrónicos.

Una depuración que no resulta imperativa, dicho sea de paso, y cuya conveniencia debería

ponderarse adecuadamente a la luz de la efectividad de los derechos fundamentales concernidos.

La Disposición referida no considera un periodo de adaptación a la nueva regulación, sino que más bien parece contemplar una suerte de revisión de oficio impropia de los depósitos realizados a la luz del Real Decreto 873/1977, de 22 de abril, sobre depósito de los Estatutos de las Organizaciones constituidas al amparo de la Ley 19/1977, reguladora del derecho de Asociación Sindical.

Se alude a una suerte de revisión de oficio porque los fines laborales de las organizaciones sindicales, cuya explicitación se exige ahora en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.2.b).7º del Real Decreto 416/2015, habían de presuponerse exigibles en la anterior regulación pues la naturaleza de esta tipología de organizaciones y los fines esenciales que le son propios han permanecido inmutables en este tiempo.

En definitiva, la Oficina Pública se cuestiona su propia labor en la depuración que posibilita la Disposición adicional cuarta, sin que haya recibido solicitud alguna por de una modificación estatutaria o por cualquier otra razón que justifique el examen de los estatutos de las entidades inscritas.

En este contexto, adquieren singular protagonismo los principios a los que se ha hecho referencia, más cuando es fácilmente previsible que la depuración alcance a organizaciones con escasa vida registral y con depósitos lejanos en el tiempo, por lo que no es difícil conjeturar que la notificación edictal adquirirá gran protagonismo.

Estas circunstancias, unidas a las radicales consecuencias derivadas del rechazo del depósito, hacen especialmente aconsejable que aquella labor de depuración se acometa con particular prudencia y vertebrada, como se dice, por el principio *pro* depósito.

VI

Finalmente, procede una sucinta referencia al registro competente cuando se rechaza el depósito de los estatutos de una organización sindical o empresarial en la Oficina Pública.

La consulta plantea si es posible afirmar que estas entidades que dejen de estar inscritas en aquella Oficina deban pasar a ser inscritas en el registro General de Asociaciones.

La respuesta solo puede ser taxativamente negativa y entronca con un comentario anterior en torno a las relaciones entre los distintos registros en el que se hacía hincapié en la necesidad de evitar automatismos en las remisiones al Registro competente, pues tal labor debe hallar siempre razón en el análisis circunstanciado del caso.

Es claro que un informe jurídico no puede ofrecer adecuada respuesta a la cuestión de la competencia de uno u otro Registro, pues aquella está directamente vinculada a aspectos muchas veces casuísticos que no admiten su consideración en esta sede.

En cualquier caso, las modificaciones normativas y el propio ámbito de aplicación de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación y la Ley de Asociaciones de Euskadi permiten adelantar algunos supuestos en los que no corresponde la competencia de inscripción al Registro General de Asociaciones.

Piénsese, por ejemplo, en la existencia de asociaciones que, materialmente, hasta la entrada en vigor de la 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo, podrían haberse confundido con una suerte de organización empresarial susceptible de depositar sus estatutos en la Oficina Pública, en tanto la Ley 19/1977 no formulaba distinción entre profesionales, autónomos o empresarios con trabajadores a su cargo.

Actualmente, el artículo 20 de la Ley 20/2007 dispone que *"las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos deberán inscribirse y depositar sus estatutos en el registro especial de la oficina pública establecida al efecto en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales o de la correspondiente Comunidad Autónoma, en el que la asociación desarrolle principalmente su actividad. Tal registro será específico y diferenciado del de cualesquiera otras organizaciones sindicales, empresariales o de otra naturaleza que puedan ser objeto de registro por esa oficina pública"*. A tal efecto, el Decreto 207/2008, de 9 de diciembre, crea y regula el Registro Especial de Asociaciones de Trabajo Autónomo de Euskadi.

A su vez, no puede descartarse, al menos desde un plano teórico, que entidades antes consideradas sindicales o empresariales, puedan ser reconducibles materialmente a Registros

específicos distintos del General de Asociaciones.

Ni cabe excluir la posibilidad de que aquellas entidades puedan quedar al margen del ámbito de aplicación de la Ley Reguladora del Derecho de Asociación y de la Ley de Asociaciones de Euskadi -por ejemplo asociaciones con ánimo de lucro- o, incluso llegado el caso, que el registro autonómico no sea el competente.

Hay que tener presente que las entidades antes consideradas sindicales o empresariales puedan deber su existencia al ejercicio del derecho de asociación, si bien hayan de quedar desgajadas de la regulación general por sus fines asociativos a los que hay que atender necesariamente en orden a identificar el Registro competente.

En definitiva, se plantean toda una panoplia de posibilidades no reconducibles a reglas generales de funcionamiento que excluyen en cualquier caso remisiones en bloque al Registro General de Asociaciones.

Ciertamente, aunque la remisión del expediente a un Registro incompetente es reversible, sin afectación alguna a la esfera jurídica de la entidad concernida, resulta una actuación indeseable, solo asumible en supuestos excepcionales.

La importante cuestión del registro competente debe resolverse previamente a dictarse la resolución de denegación de la inscripción registral por el órgano remitente, debiéndose esta hacerse eco de la conclusión que resulte de un análisis contextualizado.

CONCLUSIÓN

La consulta formulada por la Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos ha sido contestada en el cuerpo de este escrito, al que me remito, si bien procede una respuesta explícita a modo de conclusión a las dos cuestiones concretas que aquella plantea:

'1.- ¿Todas aquellas entidades que dejen de estar inscritas en el Registro de Asociaciones Empresariales y Sindicales deben pasar a ser inscritas en el Registro General de Asociaciones, máxime cuando el real Decreto no aclara cuál es dicho depósito correspondiente?

La respuesta es necesariamente negativa. El órgano que haya denegado la inscripción registral o el depósito de los estatutos habrá de motivar las razones de la competencia del Registro de destino al que remite el expediente.

La remisión de los expedientes deberá realizarse una vez que haya ganado firmeza la Resolución de denegación de la inscripción registral o de rechazo del depósito.

2.-¿El Registro General de Asociaciones debe emprender la vía de requerir de oficio a las entidades dadas de baja provisional en el Registro de empresariales y sindicales que no han manifestado su voluntad de transformarse e inscribirse en el mismo?"

Del Real Decreto 416/2015 no cabe deducir la existencia de una obligación legal impuesta al Registro General de Asociaciones en el sentido planteado; primero, porque la competencia ex artículo 149.1.7ª CE no ampararía semejante interpretación y, segundo, porque de la denegación de una inscripción en un registro no cabe deducir el deber de otro de iniciar el procedimiento registral.

Ello no obsta a la oportunidad de promover, en aras de garantizar la seguridad del tráfico jurídico, una acción encaminada a instar el procedimiento de inscripción registral cuando sea procedente.

Este es mi informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.