



Roj: **SAN 3634/2012** - ECLI: **ES:AN:2012:3634**

Id Cendoj: **28079230052012100560**

Órgano: **Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **19/09/2012**

Nº de Recurso: **197/2010**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **TRINIDAD CABRERA LIDUEÑA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 3634/2012,**  
**STS 2033/2015**

## **SENTENCIA**

Madrid, a diecinueve de septiembre de dos mil doce.

**VISTO** por la *Sección Quinta* de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional el recurso contencioso administrativo número 197/2010, promovido por la **Asociación Para el Progreso de la Dirección**, representada por el Procurador Don Ramón Rodríguez Nogueira, contra la Orden del Ministro del Interior de fecha 15 de diciembre de 2009 por la que se revoca la declaración de utilidad pública de la citada Asociación, habiendo sido parte en autos la Administración demandada representada por el Abogado del Estado; cuantía indeterminada.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** La Asociación para el Progreso de la Dirección fue declarada de utilidad pública en fecha 10 de abril de 1981.

La Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, previo informe del Departamento de Gestión Tributaria de la Agencia Tributaria de fecha 3 de abril de 2009, acuerda, el día 6 de mayo de 2009, la incoación del procedimiento de revocación de la declaración de utilidad pública que ostenta la referida entidad.

Tramitado el correspondiente procedimiento, en el que se recibe informe del Departamento de Gestión Tributaria de la Agencia Tributaria de 24 de julio de 2009 y del Ministerio de Ciencia e Innovación de 28 de julio del mismo año, por Orden del Ministro del Interior, dictada por su delegación por la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, de fecha 15 de diciembre de 2009, se acuerda revocar la declaración de utilidad pública de la Asociación recurrente.

**SEGUNDO** .- Contra la mencionada Orden se interpuso recurso contencioso administrativo ante esta Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, siendo turnado a esta Sección 5ª donde se admitió a trámite.

Aportado el expediente administrativo se confirió traslado a la parte actora para que, en el término de veinte días formalizara la demanda, lo que llevó a efecto mediante escrito presentado el día 15 de febrero de 2010 en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó solicitando que se dictara sentencia por la que " *estimando el recurso deducido, (i) se anule la Orden, de 7 de diciembre de 2009, del Ministerio del Interior, (ii) se reconozca el mantenimiento de la declaración de utilidad pública de mi representada o se restituya la misma y (iii) se ordene una nueva publicación de la declaración de utilidad pública de APD que rectifica la publicación de su revocación insertada en el Boletín Oficial del Estado de 3 de febrero de 2010* ".



**TERCERO** .- Formalizada la demanda se dio traslado de la misma a la parte demandada para que la contestara en el plazo de veinte días, lo que realizó mediante el pertinente escrito, alegando los hechos y fundamentos jurídicos que estimó pertinentes, solicitando la desestimación del recurso, y que se declarara la plena adecuación a derecho del acto administrativo impugnado.

**CUARTO** .- No habiéndose solicitado el recibimiento a prueba, pero si el trámite de conclusiones, las partes presentaron el correspondiente escrito, en el que cada una de ellas se ratificó en sus respectivos pedimentos.

**QUINTO**.- Concluidas las actuaciones, se señaló para votación y fallo la audiencia del día 19 de septiembre de 2012, en que tuvo lugar, quedando el recurso visto para sentencia.

**VISTOS** los artículos legales citados por las partes y demás de general y pertinente aplicación, siendo Ponente la Ilma. Sra. D<sup>a</sup>. **TRINIDAD CABRERA LIDUEÑA**.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- Se impugna en el presente recurso la resolución del Ministerio del Interior de fecha 14 de mayo de 2009 por la que se revoca la declaración de utilidad pública concedida a la entidad denominada **ASOCIACIÓN PARA EL PROGRESO DE LA DIRECCIÓN (APD)**.

La resolución administrativa recurrida se basa, en esencia, en que los fines de la entidad actora tienen un difícil encaje en el concepto de "interés general", puesto que desarrolla una actividad empresarial mediante la prestación de servicios de formación a un colectivo selecto de personas y entidades a cambio de contraprestación.

Añade que la parte actora desarrolla actividades de formación sobre gestión empresarial dirigidas a los medios directivos empresariales de nuestro país a través de cursos avanzados y masters, seminarios, jornadas y edición de la revista mensual APD y que, en buena medida, se financia con las cuotas de los participantes en cursos, jornadas... y de los derechos cobrados a las empresas que se publicitan en la revista y de las cuotas de los suscriptores.

Se trata pues, a juicio de la Administración, de una entidad de Derecho privado, que desarrolla una actividad de índole estrictamente privada y particular que, aunque legítima, se enmarca dentro del principio de "libertad de empresa" y no en la promoción de interés general. Por lo tanto, no cumple el requisito establecido en el artículo 32.1.a) de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo (que los fines estatutarios tiendan a promover el interés general).

La Asociación demandante expone, en esencia, las siguientes alegaciones:

Que los fines estatutarios son claramente de interés general.

De conformidad con el artículo 2 de sus estatutos, la APD " *tiene por objeto promover y realizar el intercambio de conocimientos, experiencias y técnicas de cuantas personas desempeñan en las empresas privadas o entidades públicas las funciones de alta dirección, gobierno o administración, así como aquellas otras que por vía de delegación, llevan la gestión de una o varias áreas funcionales de la mismas, con el fin de perfeccionar y actualizar la formación de los asociados en sus actividades específicas, todo ello dirigido hacia el bien común* ".

Con carácter no taxativo, el artículo 3 de sus estatutos relaciona las actividades que la Asociación realizará para la consecución de sus fines. Entre estas actividades se encuentran el desarrollo de la investigación del arte y la técnica de la dirección; organización de coloquios, cursos, seminarios, conferencias, etc.; creación de servicios de información, realización estudios económico-financieros, técnicos, estadísticos, jurídicos, de planificación y estrategia, etc.

Afirma que dichos fines, que se han mantenido inalterables desde la fundación de la Asociación, se encuadran en el concepto de "interés general" definido en la Ley y que así fue reconocido por la propia Administración mediante la declaración de utilidad pública otorgada en el año 1981.

Que en ningún momento la APD ha desarrollado ni desarrolla una actividad empresarial.

Esta afirmación la fundamenta la parte recurrente en que las aportaciones que recibe, tanto de sus asociados como de terceros, no pueden considerarse contraprestación. En cuanto a sus asociados, porque abonan sus cuotas con independencia de la asistencia a los cursos de formación y, por lo que respecta a los beneficiarios no asociados, porque sus aportaciones no cubren el coste real de las actividades en las que participan. En consecuencia, las actividades de formación no son actividades lucrativas ni, por tanto, empresariales.

Que, aun en el caso de que se pudiera considerar que la Asociación realiza una actividad empresarial, ello no impide la consideración de sus fines como de interés general.



Sostiene que la Ley 49/2002 de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo prevé la posibilidad de que las asociaciones declaradas de utilidad pública desarrollen actividades empresariales sin que ello conlleve la pérdida de esa cualidad.

Frente a ello, el Abogado del Estado defiende la legalidad de la resolución recurrida, al entender que la APD presta los servicios mediante contraprestación económica y que sus destinatarios directos no son una generalidad heterogénea de personas sino que se centran en un colectivo selecto de personas o entidades.

**SEGUNDO.-** Deben tomarse en consideración los siguientes antecedentes legislativos y reglamentarios:

A.- La Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, establece que podrán ser declaradas de utilidad pública aquellas asociaciones en las que concurran los requisitos establecidos en el artículo 32 de la referida Ley, llevándose a cabo tal declaración en virtud de Orden del Ministro que se determine reglamentariamente, previo informe favorable de las Administraciones Públicas competentes en razón de los fines estatutarios y actividades de la asociación y, en todo caso, del Ministerio de Hacienda ( artículo 35 de la Ley Orgánica 1/2002 ).

El artículo 32 de la citada Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo , dispone en su apartado 1: " *A iniciativa de las correspondientes asociaciones, podrán ser declaradas de utilidad pública aquellas asociaciones en las que concurran los siguientes requisitos:*

*"a) Que sus fines estatutarios tiendan a promover el interés general, en los términos definidos por el artículo 31.3 de esta ley , y sean de carácter cívico, educativo, científico, cultural, deportivo, sanitario, de promoción de los valores constitucionales, de promoción de los derechos humanos, de asistencia social, de cooperación para el desarrollo, de promoción de la mujer, de promoción y protección de la familia, de protección de la infancia, de fomento de la igualdad de oportunidades y de la tolerancia, de defensa del medio ambiente, de fomento de la economía social o de la investigación, de promoción del voluntariado social, de defensa de consumidores y usuarios, de promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión por razones físicas, sociales, económicas o culturales, y cualesquiera otros de similar naturaleza.*

*b) Que su actividad no esté restringida exclusivamente a beneficiar a sus asociados, sino abierta a cualquier otro posible beneficiario que reúna las condiciones y caracteres exigidos por la índole de sus propios fines.*

*c) Que los miembros de los órganos de representación que perciban retribuciones no lo hagan con cargo a fondos y subvenciones públicas.*

*No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, y en los términos y condiciones que se determinen en los Estatutos, los mismos podrán recibir una retribución adecuada por la realización de servicios diferentes a las funciones que les corresponden como miembros del órgano de representación.*

*d) Que cuenten con los medios personales y materiales adecuados y con la organización idónea para garantizar el cumplimiento de los fines estatutarios.*

*e) Que se encuentren constituidas, inscritas en el Registro correspondiente, en funcionamiento y dando cumplimiento efectivo a sus fines estatutarios, ininterrumpidamente y concurriendo todos los precedentes requisitos, al menos durante los dos años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud " .*

Por su parte el artículo 35.2 de la Ley Orgánica 1/2002 regula la revocación de la declaración de la utilidad pública de una asociación: " *La declaración será revocada, previa audiencia de la asociación afectada e informe de las Administraciones públicas competentes, por Orden del Ministro que se determine reglamentariamente, cuando las circunstancias o la actividad de la asociación no respondan a las exigencias o requisitos fijados en el artículo 32, o los responsables de su gestión incumplan lo prevenido en el artículo anterior" .*

B.- El artículo 7 del Real Decreto 1.740/2003, de 19 de diciembre , regula el procedimiento de revocación de la declaración de utilidad pública en los siguientes términos:

1.- " *La Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, o, en su caso, la Comunidad Autónoma competente incoarán el correspondiente procedimiento de revocación de la declaración de utilidad pública si tuviera conocimiento, como consecuencia del procedimiento regulado en el artículo anterior o por cualquier otra fuente de información, de las siguientes circunstancias: que las entidades declaradas de utilidad pública hayan dejado de reunir cualesquiera de los requisitos necesarios para obtener y mantener vigente la declaración de utilidad pública ...*

*Los organismos encargados de los registros de asociaciones deberán comunicar a la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, en el plazo máximo de seis meses desde su conocimiento... la concurrencia de alguna de dichas circunstancias, indicando, en su caso, si se ha incoado el procedimiento de revocación.*



2. La iniciación del procedimiento se notificará a las entidades que hubieran obtenido la declaración, comunicándoles las razones o motivos que pudieran determinar la revocación de aquélla, y se les concederá un plazo de 15 días para que puedan aportar cuantas alegaciones, documentos o informaciones estimen pertinentes o proponer la práctica de las pruebas que consideren necesarias; el expediente se someterá seguidamente a informe de los ministerios o de las Administraciones públicas competentes en relación con los fines estatutarios y actividades de las entidades de que se trate...

4. Recibidas las alegaciones e informes y practicadas las pruebas admitidas..., la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior formulará y someterá al titular del departamento propuesta de resolución.

5. La Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, inmediatamente antes de someter la propuesta de resolución al titular del departamento, pondrá de manifiesto el expediente a la entidad afectada, y le concederá un plazo de 15 días para que pueda formular alegaciones y presentar los documentos o informaciones que estime pertinentes.

6. La resolución de revocación adoptará la forma de orden del Ministro del Interior, será notificada a la entidad solicitante y comunicada al Ministerio de Hacienda, al organismo público encargado del registro de asociaciones donde se encuentre inscrita la entidad y a las Administraciones públicas que hayan informado el expediente.

Dicha orden ministerial pondrá fin a la vía administrativa y contra ella podrá interponerse recurso contencioso-administrativo y, en su caso, recurso potestativo de reposición.

La revocación de la declaración de utilidad pública se publicará en el Boletín Oficial del Estado. Una vez publicada, el organismo público encargado del registro de asociaciones donde se encuentre inscrita la entidad procederá a inscribir el correspondiente asiento de revocación de la declaración de utilidad pública... "

**TERCERO.-** Los requisitos exigidos por la normativa aplicable para mantener vigente la declaración de utilidad pública constituyen una condición inexcusable que fundamenta el mantenimiento del especial trato de favor que recibe la Asociación como consecuencia de dicha declaración de utilidad.

La resolución recurrida considera acreditado el incumplimiento de esas obligaciones que incumben a la asociación demandante, con fundamento exclusivamente en los informes de la Agencia Tributaria en los que se señala que los ingresos derivados de su actividad ascendieron en el ejercicio económico de 2007 a más de seis millones de euros.

En efecto, como se expone en la resolución recurrida, de los 6.334.035 euros de ingresos totales obtenidos en el ejercicio 2007, 3.127.942 euros corresponden a cuotas de asociados, 80.635 euros a subvenciones, 185.630 euros proceden de los rendimientos de su patrimonio mobiliario e inmobiliario y 2.939.828 euros derivan de las cuotas abonadas por los participantes en los distintos coloquios, jornadas, cursos y seminarios que organiza, de los derechos cobrados a las empresas que se publicitan en la revista APD y de las cuotas abonadas por los suscriptores de la misma.

Sobre esta base la Administración entiende que la actividad llevada a cabo por la APD es de índole estrictamente privada y particular y, aunque legítima, se enmarca dentro del principio de libertad de empresa y no en la promoción de interés general.

Debemos aclarar, sin embargo, que el hecho de que la Asociación obtenga ingresos en el desarrollo de su actividad no presupone el ánimo de lucro en su actuación ni implica necesariamente el menoscabo del interés general que debe perseguir y, en consecuencia, no es incompatible con su cualidad de Asociación de utilidad pública.

En este sentido, el artículo 3 de la Ley 49/2002 de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo establece como uno de los requisitos para que las entidades sin fines lucrativos sean conceptuadas como tales, el que destinen a la realización de sus fines al menos el 70% de las rentas e ingresos procedentes de las explotaciones económicas que desarrollen.

Asimismo, el Tribunal Supremo en su sentencia de 22 de noviembre de 2011, recurso de casación 4031/2008, ha señalado que el hecho de que se generen beneficios económicos no debe llevar a confusión, siempre que éstos se reinviertan como objetivo final en esa actividad de interés general. Dice, en efecto, en su fundamento de derecho cuarto que " no cabe entender que la prestación onerosa conduzca necesariamente a conceptuar que la asociación que lo presta carezca de interés general, por cuanto que para ello habrá de tener en cuenta las actividades que realiza para el cumplimiento de su objeto social, si estas redundan en beneficio de la colectividad y del destino al que se aplican los ingresos que la entidad pudiera obtener ".

**CUARTO.-** Esta Sala viene sosteniendo que en los procesos en los que por vez primera se insta la declaración de utilidad pública es el interesado quien debe asumir un esfuerzo de acreditación de los requisitos necesarios



para gozar de este beneficio; pero en este caso, en el que se revoca lo que ya se ganó, este esfuerzo ha de recaer de modo prioritario en la Administración.

En el caso de Autos, sin embargo, la Administración no ha rebatido ni desmentido las pruebas relativas a cuentas, actividades, participantes en los actos organizados y demás datos concernientes a la organización y gestión de la APD aportadas por la parte actora. Ha revocado la declaración de utilidad pública de la Asociación con el único apoyo en dos informes de la Agencia Tributaria que no niegan los datos aportados de contrario. En el informe remitido por el Ministerio de Ciencia e Innovación se limita a comunicar que " *no tiene observaciones que formular* " sobre el contenido del expediente de revocación.

En este orden de cosas, procede exponer los hechos alegados por la APD, no refutados por la Administración, relevantes para dirimir la cuestión sobre la procedencia de dicha revocación.

Estos hechos son, en esencia, los siguientes:

En primer lugar, en el Informe de Gestión correspondiente al ejercicio económico 2007 las jornadas gratuitas desarrolladas por la APD consistieron en el 65% del total de las realizadas por dicha entidad (folios 30 y ss del expediente administrativo). El hecho de la mayor parte de las jornadas realizadas por la Asociación tengan carácter gratuito pone de manifiesto la ausencia de un carácter empresarial en su actuación.

En segundo lugar, las aportaciones efectuadas por la asistencia a las distintas actividades de formación de las personas no asociadas no cubrirían el coste de las actividades en las que participan (folios 114 y ss del expediente administrativo). Este dato vendría a corroborar la falta de ánimo de lucro en los actos llevados a cabo por la Asociación.

En tercer lugar, y como resulta de lo anterior, su actividad no queda limitada al ámbito de sus asociados, puesto que en la misma participan otras personas y entidades que asisten a cursos, jornadas, coloquios y demás actuaciones de formación propias de sus fines estatutarios. Además, el número de personas no asociadas que participan en estos actos es elevado (folios 114 y ss del expediente administrativo). Así, no puede aceptarse que, como sostiene la Administración, la actividad principal de la APD sea la formación de los asociados, siendo el resto de las actividades accesorias. En cualquier caso, ha de hacerse constar que la revocación no se ha acordado por incumplimiento del artículo 32.1.b) de la Ley de Asociaciones (" *Que su actividad no esté restringida exclusivamente a beneficiar a sus asociados, sino abierta a cualquier otro posible beneficiario que reúna las condiciones y caracteres exigidos por la índole de sus propios fines* ") sino exclusivamente en la infracción del apartado a) del mismo precepto.

En cuarto lugar, en el mencionado Informe de Gestión se recoge que la Asociación desarrolla una intensa actividad puesto que durante 2007 celebró 260 actos, con un total de 30.719 asistentes. De esta intensa actividad y no de la pretendida actuación empresarial de la Asociación podría derivar la elevada cuantía de los ingresos obtenidos en dicho ejercicio económico. Además, de esos ingresos sólo una parte correspondería a las actuaciones (supuestamente lucrativas) que lleva a cabo la APD para el cumplimiento de sus fines, puesto que el resto provienen de cuotas de sus asociados, subvenciones y rendimientos de su patrimonio.

En quinto lugar, no ha quedado acreditado que, como señala el artículo 55 sus estatutos, la APD no destine la práctica totalidad de sus ingresos a la consecución de sus fines ni que no se cumpla, por tanto, la exigencia de reinversión de sus ingresos en la realización de las actividades tendentes al cumplimiento de los fines estatutarios, en los términos expuestos en el fundamento de derecho anterior. De este modo, aun en el caso de que pudiera llegar a considerarse que la parte actora realiza una actividad empresarial, ello no puede motivar la pérdida de su condición de Asociación de utilidad pública.

En definitiva, no se prueba que la actividad llevada a cabo por la APD no redunde en el interés general. En este sentido, los fines estatutarios de la Asociación se han mantenido inalterados desde la concesión de la declaración de utilidad pública por el Ministerio del Interior el 10 de abril de 1981. Es por ello que, a juicio de la Sala, el hecho de que los actos de formación, investigación, información y demás actividades y servicios se presten a directivos, empresarios y profesionales no significa ni presupone necesariamente, como entendió el Ministerio del Interior al otorgar la declaración de utilidad pública, que esa actuación beneficie a un "colectivo selecto" (en palabras de la Administración) y no al conjunto de la sociedad.

Como conclusión de estos hechos, insistimos, no negados por la Administración, parece difícil deducir que la parte actora realice una actividad en la que no exista el interés público que debe concurrir para mantener la declaración de utilidad pública. Tampoco podría inferirse que sus actividades no beneficien al interés general ni que se dirijan de modo principal a sus asociados, siendo el resto de las mismas accesorio.

Por lo expuesto, de conformidad con el criterio mantenido por esta Sala relativo a la que la carga de la prueba en los expedientes de revocación de la declaración de utilidad pública de asociaciones corresponde



a la Administración, y dada la falta de acreditación por parte de ésta del incumplimiento por la Asociación recurrente del requisito establecido en el artículo 32.1.a) de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, procede la estimación del recurso.

**QUINTO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción, no cabe apreciar temeridad ni mala fe en las partes a los efectos de una expresa imposición de las costas procesales.

**VISTOS** los artículos citados, y demás de general y pertinente aplicación.

#### **FALLAMOS**

**ESTIMAMOS** el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador D. Ramón Rodríguez Nogueira en nombre y representación de la **Asociación para el Progreso de la Dirección** contra la Orden del Ministro del Interior de fecha 15 de diciembre de 2009 por la que se revoca la declaración de utilidad pública de la citada Asociación, Orden que se anula por no ser conforme a Derecho, sin hacer expresa imposición de las costas procesales.

Así, por esta nuestra Sentencia, contra la que cabe interponer recurso de casación, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia en la forma acostumbrada, de todo lo cual yo, la Secretaria Judicial, doy fe.

FONDO DOCUMENTAL GENERAL