



Roj: **STS 1359/2018 - ECLI:ES:TS:2018:1359**

Id Cendoj: **28079130032018100140**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **11/04/2018**

Nº de Recurso: **11/2016**

Nº de Resolución: **587/2018**

Procedimiento: **Recurso de casación**

Ponente: **JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 3912/2015,**
STS 1359/2018

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 587/2018

Fecha de sentencia: 11/04/2018

Tipo de procedimiento: RECURSO CASACION

Número del procedimiento: 11/2016

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 03/04/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 5

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por: ELC

Nota:

RECURSO CASACION núm.: 11/2016

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 587/2018

Excmos. Sres.

D. Eduardo Espin Templado, presidente



D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

D. Diego Cordoba Castroverde

D. Angel Ramon Arozamena Laso

D. Fernando Roman Garcia

En Madrid, a 11 de abril de 2018.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado bajo el número 008/0011/2016, interpuesto por el procurador don Isacio Calleja García, en representación de la UNIÓN DE **CONSUMIDORES** DE CANTABRIA-UCC, bajo la dirección letrada de doña Emilia Díaz Méndez, contra la sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional de 21 de octubre de 2015, que desestimó el recurso contencioso-administrativo 142/2014, formulado por la contra la resolución de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior de 8 de mayo de 2014, que desestimó el recurso de alzada formulado contra la resolución de esa autoridad administrativa de 21 de octubre de 2013, que denegó la solicitud de declaración de utilidad pública de la referida entidad.

Ha sido parte recurrida la ASOCIACIÓN PARA EL PROGRESO DE LA DIRECCIÓN, representada por el Letrado Don Ramón Rodríguez Nogueira.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el proceso contencioso-administrativo número 142/2014, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dictó sentencia de fecha 21 de octubre de 2015, cuyo fallo dice literalmente:

« Que **desestimando** el recurso contencioso-administrativo promovido por el Procurador de los Tribunales, Don Isacio Calleja García, en nombre y representación de la entidad **UNIÓN DE CONSUMIDORES DE CANTABRIA-UCC**, contra la desestimación presunta, por silencio administrativo, del recurso de reposición, -si bien consta en el expediente administrativo, Resolución de la Secretaria General Técnica, del Ministerio de Interior, por delegación, de fecha 8 de mayo de 2014, que desestima expresamente dicho recurso-, contra la Resolución de la misma Autoridad, de fecha 24 de octubre de 2013, por la que deniega la solicitud de declaración de utilidad pública formulada por la entidad actora; debemos declarar y declaramos la conformidad a derecho del acto administrativo impugnado. » .

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia preparó la representación procesal de la UNIÓN DE **CONSUMIDORES** DE CANTABRIA-UCC recurso de casación, que la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional tuvo por preparado mediante diligencia de ordenación de 4 de diciembre de 2015 que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Emplazadas las partes, la representación procesal de la UNIÓN DE **CONSUMIDORES** DE CANTABRIA-UCC recurrente, compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, y con fecha 27 de enero de 2016, presentó escrito de interposición del recurso de casación en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« Que teniendo por presentado este escrito y copia, se sirva admitirlo y, en su virtud, tenga por interpuesto en tiempo y forma Recurso de Casación contra la Sentencia emitida por la Audiencia Nacional, con fecha 21 de octubre de 2015, en el recurso contencioso administrativo núm. 124/2014, dictando resolución por la que se estime el mismo y se declare dicha Sentencia nula, acordando, en los términos en los que aparece planteado en el debate, el reconocimiento como asociación de utilidad pública, de la Unión de **Consumidores** de Cantabria. » .

CUARTO.- Por providencia de 17 de marzo de 2016, se admitió el recurso de casación.

QUINTO.- Por diligencia de ordenación de 6 de abril de 2016, se acordó entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida (la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO) a fin de que, en el plazo de treinta días, pudiera oponerse al recurso, lo que efectuó el Abogado del Estado por escrito presentado el 20 de mayo de 2016, en el que expuso los razonamientos que creyó oportunos y concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« que, habiendo por presentado este escrito y admitiéndolo, tenga por formulada oposición al recurso de casación presentado de contrario y, previos los trámites que procedan, dicte resolución por la que lo desestime



por ser conforme a Derecho la resolución judicial impugnada, con expresa imposición de costas a la parte contraria. » .

SEXTO.- Por providencia de fecha 31 de enero de 2018, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, y se señaló este recurso para votación y fallo el día 3 de abril de 2018, fecha en que tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el objeto y el planteamiento del recurso de casación.

El recurso de casación que enjuicamos se interpuso por la representación procesal de la **UNIÓN DE CONSUMIDORES** DE CANTABRIA-UCC contra la sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 21 de octubre de 2015 , que desestimó el recurso contencioso-administrativo planteado contra la resolución de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior de 8 de mayo de 2014, que desestimó el recurso de alzada formulado contra la resolución de esa autoridad administrativa de 21 de octubre de 2013, que denegó la solicitud de declaración de utilidad pública de la referida entidad.

La Sala de instancia fundamenta la decisión de estimar el recurso contencioso-administrativo, con base en los siguientes razonamientos jurídicos:

« [...] La Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, de Asociaciones, contempla, como un subtipo de las mismas, las de "utilidad pública" .

Como dice la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica " *La definición y régimen de las asociaciones declaradas de utilidad pública estatal tiene como finalidad estimular la participación de las asociaciones en la realización de actividades de interés general, y por ello se dicta al amparo del art. 149.1.14ª de la Constitución* ", la declaración de utilidad pública de una asociación persigue estimular su participación en la realización del interés general, supone una calificación especial, una declaración formal, por la que se reconoce oficialmente el beneficio para toda la colectividad de los fines perseguidos por dicha asociación y de las actividades encaminada a su consecución.

Como hemos dicho en sentencias precedentes, baste a título de ejemplo, la Sentencia de 3 de junio de 2009, recurso 415/2008 , la declaración de utilidad pública de una asociación, en cuanto medida de fomento que es, constituye el reconocimiento administrativo de dicha cualidad, lo que implica una serie de derechos y de obligaciones, como, entre los primeros, los de gozar de beneficios fiscales, económicos, administrativos y procesales, de acuerdo con la normativa aplicable en cada caso.

La declaración de utilidad pública de una concreta asociación ha de partir de su propia iniciativa, y para la concesión es necesario el cumplimiento de las condiciones que exige el artículo 32 de la Ley Orgánica, si bien el otorgamiento de esta cualidad deviene en aras al principio de oportunidad administrativa, como se desprende de la dicción del precepto legal, al decir: " *A iniciativa de las correspondientes asociaciones, podrán ser declaradas de utilidad pública aquellas asociaciones en las que concurran los siguientes requisitos* " .

Los requisitos necesarios son:

a) *Que sus fines estatutarios tiendan a promover el interés general, en los términos definidos por el art. 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 víctimas del terrorismo, 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 la 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 ."*

El procedimiento a seguir para la declaración de utilidad pública de una asociación viene establecido en el Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública, que regula los trámites para la declaración de utilidad pública, como la emisión de informe por los Ministerios y Administraciones Públicas que tengan competencias en relación con los fines estatutarios y actividades de la asociación y, en todo caso, con carácter preceptivo y vinculante, del Ministerio Hacienda, para que informe *"en qué medida considera que los fines estatutarios tienden a promover el interés general, y que la actividad de la asociación no está 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 los fines de la asociación de que se trate"* .

Como se advierte constantemente por esta Sección, para conseguir esa declaración de utilidad pública, han de cumplirse todos y cada uno de los requisitos previstos en el apartado 1 del artículo 32 de la mencionada Ley Orgánica, sin que baste la persecución teórica de un fin calificable de interés público o general.

La apreciación de que una asociación sirve al interés general corresponde a la Administración Pública, que, para ello, ha de seguir los pasos indicados en el Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública, que regula los trámites para la declaración de utilidad pública, como la emisión de informe por los Ministerios y Administraciones Públicas que tengan competencias en relación con los fines estatutarios y actividades de la asociación y, en todo caso, con carácter preceptivo y vinculante, del Ministerio Hacienda, para que informe *"en qué medida considera que los fines estatutarios tienden a promover el interés general, y que la actividad de la asociación no está 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 los fines de la asociación de que se trate"* .

[...] En el expediente instruido para la declaración de utilidad pública de la Asociación demandante se solicitó y emitió informe por la Agencia Tributaria (folios 4 y siguientes).

El Departamento de Gestión Tributaria de la Agencia Tributaria pone de relieve, en los antecedentes, diversos datos relativos a la solicitante, entre los que figuran los fines estatutarios, reproduciendo íntegramente el artículo 2 de los Estatutos, y algunos extremos tomados de la Memoria de actividades, pasando luego, en las consideraciones, a exponer el régimen fiscal aplicable y razonar sobre la procedencia de la declaración pretendida, para lo que invoca lo previsto en el Real Decreto 1740/2003 y en el artículo 31 de la Ley Orgánica 1/2002 , así como un pronunciamiento de esta misma Sala y Sección, y en sus conclusiones, resumidamente efectúa las siguientes apreciaciones: *" En el presente caso, más allá de la declaración abstracta de los fines de la entidad la documentación presente en el expediente pone de manifiesto que el grueso de las actividades que desarrolla la asociación están relacionadas con la consulta, asesoramiento, elaboración de denuncias y reclamaciones a favor de personas, entidades o asociaciones privadas a cambio de una contraprestación, se trata por tanto de servicios onerosos de naturaleza privada, que no tienen ni pueden tener categoría de servicio público "* .

No resulta justificada, en el supuesto que nos ocupa, la necesidad de que la Administración adopte una medida de fomento, como sería la declaración de utilidad pública, que conlleva la adquisición de un estatus cualificado que implica, entre otros derechos, el de percibir subvenciones públicas y disfrutar de los beneficios fiscales previstos en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

La declaración de utilidad pública a una asociación de este carácter pondría en peligro el necesario equilibrio con la garantía de derechos fundamentales como el de igualdad a la hora de contribuir al sostenimiento de las cargas fiscales, dado precisamente el régimen fiscal tan beneficioso que dicha declaración de utilidad pública conllevaría, en comparación con el aplicable al resto de entidades dedicadas a actividades similares a las de esta asociación.

Este Departamento en ningún momento duda de la meritoria labor de la entidad y los beneficios que la misma reporta a sus destinatarios. Sin embargo, la calificación de una asociación como de utilidad pública es una medida de fomento que adopta la Administración Pública para la consecución del interés general y que requiere la concurrencia de los requisitos establecidos en la citada Ley Orgánica 1/2002, cuyo cumplimiento debe ser exigido con el máximo rigor, habida cuenta de que la declaración de utilidad pública conlleva la adquisición de un



estatus cualificado que implica, entre otras cosas, la percepción por parte de la Asociación no solo de exenciones y beneficios fiscales sino también de las ayudas económicas que la declaración de utilidad pública conlleva.

Dichos beneficios suponen un régimen fiscal aún más beneficioso del que ya disfruta esta asociación, la cual viene tributando como entidad sin ánimo de lucro de las previstas en el art. 9º.3 a) del Real Decreto Legislativo 4/2004, que aprobó el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades (TRLIS), siéndole aplicable el régimen, de entidades parcialmente exentas previsto en el Capítulo XV del Título VII del TRLIS.

La Resolución administrativa objeto de este proceso recoge estas apreciaciones para desestimar la petición de declaración de utilidad pública y, además, añade la existencia de deficiencias en la contabilidad que no permiten mostrar la "imagen fiel" de la entidad, concluyendo " *En definitiva, la documentación remitida pone de manifiesto la nula fiabilidad de la contabilidad de la entidad a la hora de reflejar la realidad económica, financiera y patrimonial de la misma y cuestiona la ausencia de ánimo de lucro de la misma al no poder justificar la ausencia de cantidades referidas en el presente Fundamento de Derecho...* " .

Por todo ello, las razones aducidas en la demanda carecen de virtualidad jurídica para que este Tribunal pueda discrepar de los razonamientos de la Administración para rechazar la declaración de utilidad pública, pues los servicios que presta tiene carácter oneroso y no van dirigidos a promocionar el interés general, si no, básica y esencialmente, los intereses de sus socios y usuarios, su contabilidad no era reflejo fiel de la situación económica, financiera y patrimonial; por lo que no están acreditada la concurrencia de los condicionamientos legales para la concesión de la declaración de utilidad pública.

Así mismo procede desestimar la alegación de la indefensión de la entidad actora por cuanto consta en el expediente administrativo, folio 140 y siguientes, que se dio traslado a la entidad actora, en cumplimiento del artículo 3.6 del Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública, para alegaciones, en donde se hacía constar la existencia del informe desfavorable de la Dirección General de Comercio y Consumo de Cantabria, lo que elimina la pretendida situación de indefensión material, única válida u eficaz para enervar los efectos del acto administrativo impugnado. » .

El recurso de casación se articula en la formulación de cuatro motivos de casación, que se fundan al amparo del artículo 88.1 d) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate.

En el primer motivo de casación se denuncia la infracción de la jurisprudencia aplicable en relación con la interpretación del artículo 32 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, con cita de las sentencias del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2015, 7 de octubre de 2011 y 18 de junio de 2010, al haber considerado que la actividad de declaración de utilidad pública tiene carácter discrecional para la Administración.

Se aduce que la interpretación y aplicación errónea del citado artículo 32 de la LODA supone, asimismo, una infracción de dicho precepto por parte de la sentencia impugnada.

En el segundo motivo de casación se denuncia la infracción de la jurisprudencia aplicable, relativa a la interpretación del artículo 32 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, con cita de las sentencias del Tribunal Supremo de 1 de abril de 2015 y de 15 de diciembre de 2011, al haber apreciado la existencia de un óbice legal que resulta inadmisibles.

Se aduce que la interpretación y aplicación errónea del citado artículo 32 de la LODA supone, asimismo, una infracción de dicho precepto por parte de la sentencia que se recurre.

En el tercer motivo de casación se denuncia la infracción del artículo 32 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, al haber apreciado la sentencia recurrida la falta de concurrencia de un requisito que resulta inexigible al avalar el argumento recogido en la resolución administrativa respecto de que «la documentación aportada pone de manifiesto la nula fiabilidad de la contabilidad de la entidad a la hora de reflejar la realidad económicas, financiera y patrimonial de la misma y cuestiona la ausencia de ánimo de lucro».

En el cuarto motivo de casación se denuncia la infracción de las normas, la jurisprudencia y los principios generales del Derecho que establecen las reglas de valoración de las pruebas, en particular, de los artículos 9.3 y 24 de la Constitución española, en relación con el cumplimiento del requisito de atención al interés general por parte de la asociación que solicita la declaración de utilidad pública, al haber incurrido en manifiesto error en la apreciación del Informe emitido por el Instituto Nacional de Consumo del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad de 28 de enero de 2013, que reconoció que la asociación Unión de **Consumidores** de Cantabria-UCC tiene como finalidad promover el interés general y que la actividad de la asociación está abierta



a cualquier otro beneficiario que reúna las condiciones y características exigidas por la índole de los fines de la asociación.

SEGUNDO.- Sobre el examen de los motivos de casación formulados por la UNIÓN DE CONSUMIDORES DE CANTABRIA-UCC.

El primer motivo de casación, fundado en la infracción de la jurisprudencia aplicable relativa al carácter reglado de la decisión administrativa de declaración de utilidad pública de una asociación, formulada en relación con la interpretación del artículo 32 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, no puede ser acogido.

Esta Sala rechaza que el Tribunal de instancia haya infringido la doctrina jurisprudencial fijada en la interpretación aplicativa del artículo 32 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, que se formula -según se aduce- en las sentencias del Tribunal Supremo de 18 de junio de 2010 (RC 2818/2006), 7 de octubre de 2011 (RC 2903/2008) y 7 de octubre de 2015 (RC 3815/2012).

En efecto, aunque observamos que la sentencia impugnada incurre en una cierta imprecisión jurídica al destacar «el principio de oportunidad administrativa» como paradigma de la actuación de la Administración, que deduce de la interpretación del término «podrán» incluido en el párrafo 1 del artículo 32 de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación, sin embargo ello resulta irrelevante a los efectos de revocar el pronunciamiento del Tribunal de instancia, porque la ratio decidendi de la sentencia impugnada se basa en la constatación de que la Asociación Unión de **Consumidores** de Cantabria-UCC no cumple todos los requisitos establecidos en el citado precepto legal, ejerciendo un control judicial de la resolución administrativa que se ajusta al control de los actos administrativos reglados.

En este sentido, cabe referir la doctrina que fijamos en la mencionada sentencia de esta Sala jurisdiccional del Tribunal Supremo de 18 de junio de 2010 (RC 2818/2006), en que, tras corregir la tesis argumental sobre el carácter discrecional de la potestad de otorgamiento de la declaración de utilidad pública a una asociación, se precisa que ésta incorrecta declaración no determina que (como acontece en el supuesto que analizamos en este recurso de casación) deba estimarse el motivo de casación sustentado en la infracción del artículo 32 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, cuando se constata que el Tribunal de instancia ha realizado un adecuado enjuiciamiento de la resolución impugnada, ajustada al control de los actos reglados:

« [...] Con carácter general, la ley puede, atendida la naturaleza de las funciones que ha de cumplir, atribuir a la Administración la libertad de decisión precisa para alcanzar esos fines propuestos por el ordenamiento jurídico. Esta libertad de elección, entre indiferentes jurídicos, entre soluciones igualmente justas, es lo que denominamos discrecionalidad administrativa.

Por el contrario, cuando la propia Ley establece una serie de requisitos a cuya concurrencia se anuda la consecuencia prevista por el ordenamiento jurídico, estamos ante una actividad reglada.

Pues bien, esta Sala coincide con la parte recurrente en el alegato relativo al carácter reglado de la decisión administrativa de declaración de utilidad pública de una asociación. Así es, el artículo 32 de la LO 1/2002 no confiere a la Administración ninguna libertad de elección entre indiferentes jurídicos, entre soluciones igualmente justas. El carácter discrecional, desde luego, no puede derivarse, como señala la sentencia recurrida, de la utilización del verbo "poder" en el apartado 1 del citado artículo, serían innumerables los ejemplos en nuestro ordenamiento jurídico al respecto. La naturaleza discrecional se deriva de la propia configuración o conformación de la decisión que la ley establece, y en este caso se configura como una decisión reglada, pues la declaración de utilidad pública se sujeta a una serie de requisitos (letras a/ a e/ del apartado 1 del artículo 32), a cuya concurrencia se anuda la indicada declaración. De manera que no resulta jurídicamente posible que ante la concurrencia de todos los requisitos relacionados legalmente se deniegue tal declaración, del mismo modo que ante el incumplimiento de alguna de tales exigencias se acuerde, no obstante, la declaración de utilidad mencionada. En esto consiste precisamente el carácter reglado de la actuación administrativa.

[...] Ahora bien, aunque la sentencia en este punto pueda inducir a cierta confusión, que ha de entenderse corregido en los términos expuestos en el fundamento anterior, lo cierto es que el razonamiento que se expone en el fundamento tercero no podemos juzgarlo, a salvo la precisión realizada, como vulnerador del artículo 32 de la LO 1/2002. Así es, si bien se hace una indebida alusión a la discrecionalidad como hemos dicho en el precedente fundamento, sin embargo el patrón de razonamiento se ajusta al propio del control de una actividad reglada, pues la conclusión que alcanza, y que constituye la razón de decidir de la sentencia, es que no se ha cumplido con el requisito previsto en el artículo 32.1.a) de la LO 1/2002 y por ello considera conforme a



derecho la denegación de la declaración de utilidad pública, porque los fines estatutarios no tienden a promover el interés general. » .

Cabe precisar que el artículo 32 de la Ley Orgánica 172002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, que en el párrafo 1 dispone que «a instancia de las correspondientes asociaciones podrán ser declaradas de utilidad pública aquellas asociaciones en las que concurren los siguientes requisitos» que procede a establecer, debe interpretarse «sedes materiae» de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 del citado texto legal , que establece el deber jurídico de las Administraciones Públicas de promover el desarrollo de las asociaciones que persigan objetivos y finalidades de interés general.

La Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, pone de manifiesto cual es la finalidad de las medidas de fomento del asociacionismo que puede comportar la concesión de la declaración de utilidad pública a aquellas asociaciones cuyos objetivos sean «la realización de actividades de interés general», que redunden «en beneficio de la colectividad», que son los presupuestos indispensables que configuren los principios informadores del régimen jurídico:

« La presente Ley reconoce la importancia del fenómeno asociativo, como instrumento de integración en la sociedad y de participación en los asuntos públicos, ante el que los poderes públicos han de mantener un cuidadoso equilibrio, de un lado en garantía de la libertad asociativa, y de otro en protección de los derechos y libertades fundamentales que pudieran encontrarse afectados en el ejercicio de aquélla.

Resulta patente que las asociaciones desempeñan un papel fundamental en los diversos ámbitos de la actividad social, contribuyendo a un ejercicio activo de la ciudadanía y a la consolidación de una democracia avanzada, representando los intereses de los ciudadanos ante los poderes públicos y desarrollando una función esencial e imprescindible, entre otras, en las políticas de desarrollo, medio ambiente, promoción de los derechos humanos, juventud, salud pública, cultura, creación de empleo y otras de similar naturaleza, para lo cual la Ley contempla el otorgamiento de ayudas y subvenciones por parte de las diferentes Administraciones públicas conforme al marco legal y reglamentario de carácter general que las prevé, y al específico que en esa materia se regule legalmente en el futuro.

Por ello, se incluye un capítulo dedicado al fomento que incorpora, con modificaciones adjetivas, el régimen de las asociaciones de utilidad pública, recientemente actualizado, como instrumento dinamizador de la realización de actividades de interés general, lo que redundará decisivamente en beneficio de la colectividad.

No puede olvidarse, en este aspecto, el importante papel de los voluntarios, por lo que la Administración deberá tener en cuenta la existencia y actividad de los voluntarios en sus respectivas asociaciones, en los términos establecidos en la Ley 6/1996, de 15 de enero, del voluntariado. » .

Tampoco apreciamos que el Tribunal de instancia haya interpretado erróneamente el artículo 32 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo , reguladora del Derecho de Asociación -tal como sostiene la parte recurrente-, al apartarse de la jurisprudencia expuesta en las citadas sentencias del Tribunal Supremo.

Aunque estimamos que la sentencia impugnada debió recoger en su fundamentación jurídica referencias explícitas a dicha doctrina, por su valor vinculante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución , no por ello debemos revocar el pronunciamiento relativo a declarar conforme a derecho las resoluciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior de 21 de octubre de 2013 y 8 de mayo de 2014, por infringir el citado artículo 32 de la Ley Orgánica 1/2002 , porque el fallo no se sustenta en reconocer que la Administración puede denegar la declaración de utilidad pública de la asociación por razones de mera conveniencia, sino en la apreciación, tras un riguroso análisis del material probatorio, que la Asociación Unión de **Consumidores** de Cantabria-UCC «no ha acreditado la concurrencia de los condicionantes legales», puesto que desarrolla una actividad que tiene un carácter eminentemente privado, al no acreditarse la ausencia de ánimo de lucro, y evidenciarse que los servicios que presta «no van dirigidos a promocionar el interés general», sino, sustancialmente, a los socios y afiliados.

El segundo motivo de casación, basado en la infracción de la jurisprudencia aplicable, relativa al alcance del carácter oneroso de los servicios que presta la asociación, a los efectos de apreciar la concurrencia del requisito de promover el interés general, formulada en relación con la interpretación del artículo 32 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo , reguladora del Derecho de Asociación, no puede ser estimado.

Esta Sala sostiene que el Tribunal de instancia no ha infringido la doctrina jurisprudencial expuesta en las invocadas sentencias del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2011 (RC 4216/2009) y 1 de abril de 2015 (RC 3231/2012), al haber apreciado -según se aduce- un óbice legal que resulta inadmisibles, como lo es el relativo a considerar el carácter oneroso de los servicios que presta la asociación como causa excluyente de la procedencia de declarar la asociación de utilidad pública.



Cabe referir, al respecto, que conforme a la citada doctrina jurisprudencial, el hecho de que el grueso de la actividad que desarrolla la Unión de **Consumidores** de Cantabria- UCC consista en la prestación de servicios con compensación (tal como se considera acreditado en el proceso de instancia), no constituye una causa determinante para denegar la declaración de utilidad pública a una asociación, puesto que lo relevante es el destino que se otorga a los beneficios obtenidos.

Pero observamos que, en este supuesto, el Tribunal de instancia no se aparta de dicha jurisprudencia, pues partiendo de ese hecho constatado (carácter oneroso de los servicios que presta la Asociación), considera que su actividad no va dirigida a promocionar el interés general en la medida que los servicios prestados tienen una naturaleza eminentemente privada y no se ha desvirtuado la ausencia de ánimo de lucro al beneficiar a los asociados y usuarios de la entidad.

En este sentido, procede poner de relieve que en la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2011 (RC 4216/2009), después de fijar la doctrina relativa a la interpretación del artículo 32 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, en relación con la incidencia del carácter oneroso de la actividad que desarrolla la asociación que pretende la declaración de utilidad pública, se sostiene que procede ese reconocimiento porque ha quedado acreditado, en el proceso de instancia, que la asociación promueve fines de interés general, consistente en la promoción de la salud y el fomento de la educación sanitaria en el ámbito de la neumonología infantil, dado que realiza una actividad dirigida a una colectividad general de personas:

« [...] Es por ello que no podemos compartir que la actividad que desarrolla la sociedad en cuestión no pueda tener la consideración de utilidad pública en tanto hay contraprestación económica, toda vez que lo determinante no es la obtención de un beneficio económico, sino el destino al que éste va dirigido, y en este sentido, los Estatutos de la sociedad disponen que los beneficios económicos han de dedicarse exclusivamente al cumplimiento de los objetivos sociales. Es cierto que no cabe equiparar interés general con gratuidad o ausencia de ánimo de lucro, habida cuenta de que no existe una equivalencia entre ánimo de lucro y contraprestación por servicios prestados, en línea con lo dispuesto en la Ley 49/2002 de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo, que establece como uno de los requisitos para que las entidades sin fines lucrativos sean conceptuadas como tales, el que destinen a la realización de dichos fines al menos el 70% de las rentas e ingresos procedentes de las explotaciones económicas que desarrollen. En consecuencia, no cabe entender que la prestación onerosa de un servicio conduzca necesariamente a conceptuar que la entidad que lo presta carezca de interés general, toda vez que para ello habrá que tener en cuenta las actividades que realiza para el cumplimiento de su fin social, si éstas redundan en beneficio de la colectividad, y del destino al que se aplican los ingresos que la entidad pudiera obtener.

Entendemos que efectivamente la asociación de referencia posee unos fines de interés general, dado que realiza una actividad dirigida en definitiva a una colectividad genérica de personas, consistentes en la protección de la salud y el fomento de la educación sanitaria, en el ámbito de la neumología infantil. » .

Asimismo, en la sentencia de esta Sala jurisdiccional de 19 de marzo de 2018 (RC 688/2016), pusimos de relieve, siguiendo los criterios expuestos en la precedente sentencia de 22 de noviembre de 2011 (RC 4031/2008), que «no cabe equiparar interés general con gratuidad o ausencia de ánimo de lucro, habida cuenta de que, como indicábamos anteriormente, no existe una equivalencia entre ánimo de lucro y contraprestación por servicios prestados, en línea con lo dispuesto en la Ley 49/2002 de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo, que establece como uno de los requisitos para que las entidades sin fines lucrativos sean conceptuadas como tales, el que destinen a la realización de dichos fines al menos el 70% de las rentas e ingresos procedentes de las explotaciones económicas que desarrollen. En consecuencia, no cabe entender que la prestación onerosa de un servicio conduzca necesariamente a conceptuar que la asociación que lo presta carezca de interés general, por cuanto que para ello 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 del destino al que se aplican los ingresos que la entidad pudiera obtener».

En el supuesto enjuiciado en este recurso de casación, no apreciamos que el Tribunal de instancia haya desconsiderado dichas directrices hermenéuticas formuladas al amparo del artículo 32 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, al confirmar el criterio de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, de denegar la concesión de la declaración de utilidad pública a la asociación Unión de **Consumidores** de Cantabria-UCC, al no haberse desvirtuado las conclusiones del Informe de la Agencia Tributaria y no haberse acreditado si el destino de los ingresos obtenidos por la prestación de los servicios de asesoría en materia de consumo ofrecidos por la entidad asociativa redundaban en beneficio de la comunidad.



El tercer motivo de casación, sustentado en la infracción del artículo 32 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, que denuncia que la sentencia impugnada aprecia la falta de concurrencia de un requisito que resulta inexigible, no puede ser estimado.

En efecto, esta Sala considera que carece de fundamento el reproche que se formula a la sentencia impugnada por poner de manifiesto una circunstancia que justifica la designación de la declaración de utilidad pública de la Asociación Unión de **Consumidores** de Cantabria-UCC referida a la «nula fiabilidad de la contabilidad de la entidad a la hora de reflejar la realidad económica, financiera y patrimonial de la misma», porque entendemos que la valoración de este hecho contable -tal como se refiere en el Informe emitido por la Agencia Tributaria- resulta relevante para conocer «la imagen fiel» de la entidad, que constituye un condicionante para poder gozar de las exenciones y beneficios fiscales que tal declaración comporta.

El cuarto motivo de casación, basado en la infracción de los artículos 9.3 y 24 de la Constitución, que denuncia una valoración arbitraria de la prueba, en relación con la acreditación del cumplimiento del requisito de atención al interés general, no puede ser estimado.

Esta Sala no comparte la tesis argumental que desarrolla la defensa letrada de la Asociación recurrente, respecto de que el Tribunal de instancia ha incurrido en un manifiesto error en la apreciación de la prueba que obra en autos, al no hacer descansar su convicción sobre la concurrencia del requisito de promover el interés general, según refiere el Informe emitido por el Instituto Nacional de Consumo del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad de 28 de marzo de 2013, que reconoce que la Asociación Unión de **Consumidores** de Cantabria-UCC «tiene como finalidad promover el interés general y que la actividad de la asociación está abierta a cualquier otro beneficiario que reúna las condiciones y caracteres exigidos por la índole de los fines de la asociación».

Cabe poner de relieve que el pronunciamiento del Tribunal de instancia sobre la valoración de las actividades que desarrolla la meritada Asociación que, según se razona, «no van dirigidas a promover el interés general», se sustenta de forma convincente en el análisis del Informe emitido por el Departamento de Gestión Tributaria de la Agencia Tributaria de 13 de junio de 2013, que desvela la naturaleza eminentemente privada de las funciones de asesoramiento en materia de consumo que realiza la Asociación.

En este sentido, no resulta ocioso recordar que, conforme a una consolidada doctrina de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, expuesta en las sentencias de 4 de octubre de 2001 (RC 295/1995), de 3 de abril de 2002 (RC 2075/23002), de 18 de diciembre de 2008 (RC 1713/2006) y de 16 de enero de 2017 (RC 2790/2014), la pretensión de revisión de la convicción del juzgador no es atendible en el seno de un recurso extraordinario de casación, porque la apreciación de la prueba queda al arbitrio y criterio de los tribunales de instancia con arreglo a las reglas de la sana crítica, y el posible error de los órganos de instancia en dicha apreciación no constituye motivo casacional, salvo que su valoración fuese manifiestamente ilógica, arbitraria o contraria a las normas del razonar humano.

En la sentencia de esta Sala de 25 de junio de 2008 (RC 4590/2004), dijimos:

« [...] La naturaleza de la casación, como recurso especial, tiene como finalidad corregir los errores en que se haya podido incurrir en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico, y encuentra uno de sus límites tradicionales, por lo que hace al caso, en la imposibilidad de someter a revisión la valoración de la prueba realizada por la Sala de instancia, luego veremos con qué excepciones. Baste, por ahora, con señalar que cualquier alegación, por tanto, referida a una desacertada apreciación de la prueba, debe tomar como presupuesto elemental que los medios probatorios aportados al proceso, su valoración, y la convicción resultante sobre los datos fácticos relevantes para decidir el proceso corresponden a la soberanía de la Sala de instancia, sin que pueda ser suplantado, o sustituido, en tal actividad, por esta Sala de casación, pues el defecto en la valoración de la prueba no está recogido, como motivo de casación, en el orden contencioso-administrativo.

No obstante, el acceso de las cuestiones relacionadas con la prueba podrían ser revisadas en casación únicamente por los medios que permite la jurisprudencia de esta Sala, desde sus Sentencias 2 de noviembre de 1999 y 20 de marzo de 2000. Estas Sentencias, y muchas posteriores, sistematizan la revisión en casación de las cuestiones ligadas a la prueba en el proceso, permitiendo su acceso a la casación por las siguientes vías: a) cuando se denuncia la vulneración de las reglas que rigen el reparto de la carga de la prueba, contenidas en el artículo 217 de la vigente LEC; b) por el quebrantamiento de las formas esenciales del juicio, con indefensión de la parte (artículo 88.1.c/ LJCA); c) mediante la infracción o vulneración de las normas del ordenamiento jurídico relativas a la prueba tasada o a la llamada prueba de presunciones; d) cuando se denuncie la infracción de las reglas de la sana crítica si la apreciación de la prueba se haya realizado de modo arbitrario o irrazonable o conduzca a resultados inverosímiles; e) si la infracción cometida, al socaire de la valoración de la prueba, ha realizado valoraciones o apreciaciones erróneas de tipo jurídico, como puede ser



la aplicación a los hechos que se consideran probados de conceptos jurídicos indeterminados que incorporan las normas aplicables; f) ante la invocación de errores de tipo jurídico cometidos en las valoraciones llevadas a cabo en los dictámenes periciales, documentos o informes, que, al ser aceptados por la sentencia recurrida, se convierten en infracciones del ordenamiento jurídico imputables directamente a ésta; g) mediante, en fin, la integración en los hechos admitidos como probados por la Sala de instancia. » .

En consecuencia con lo razonado, procede declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de UNIÓN DE **CONSUMIDORES** DE CANTABRIA-UCC contra la sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 21 de octubre de 2015, dictada en el recurso contencioso-administrativo 142/2014 .

TERCERO.- Sobre las costas procesales.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , procede imponer las costas procesales causadas en el presente recurso a la parte recurrente.

A tenor del apartado tercero de dicho artículo 139 de la Ley jurisdiccional , la imposición de las costas podrá ser "a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima". La Sala considera procedente en este supuesto limitar la cantidad que, por todos los conceptos enumerados en el artículo 241.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil , ha de satisfacer la condenada al pago de las costas, hasta una cifra máxima total de cuatro mil euros, más IVA si procede, a la parte recurrida.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

Primero.- Declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de UNIÓN DE **CONSUMIDORES** DE CANTABRIA-UCC contra la sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 21 de octubre de 2015, dictada en el recurso contencioso-administrativo 142/2014 .

Segundo.- Efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación a la parte recurrente, en los términos fundamentados respecto de la determinación del límite máximo de su cuantía.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Eduardo Espin Templado Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat Eduardo Calvo Rojas

Diego Cordoba Castroverde Angel Ramon Arozamena Laso Fernando Roman Garcia

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, lo que, como Letrado de la Administración de Justicia, certifico.