



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 9 / 1987

La Laguna, a 22 de abril de 1987.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias sobre el *Proyecto de Decreto por el que se regulan las asociaciones de padres de alumnos y las federaciones y confederaciones de asociaciones de padres de alumnos (EXP. 8/1987 PD)**.

FUNDAMENTOS

I

El objeto del presente Dictamen será determinar si el Proyecto de Decreto por el que se regulan las asociaciones de padres de alumnos y las federaciones y confederaciones de padres de alumnos es conforme a la Constitución (CE), al Estatuto de Autonomía (EACan) y al resto del Ordenamiento Jurídico que le fuere de aplicación, constituido al efecto por la Ley orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE) y el Real Decreto 1533/1986 de 11 de julio, regulador de las asociaciones de padres de alumnos.

II

La competencia del Consejo Consultivo para dictaminar el asunto que se somete a su consideración viene atribuida por el art. 10.6 de su Ley constitutiva 4/1984, de 6 de julio, de novedosa redacción, introducida por el art. 5 de la Ley 13/1986, de 30 de diciembre, de Modificación Parcial de la Ley 4/1984, que obliga a solicitar su dictamen respecto de las disposiciones y actuaciones de la Comunidad Autónoma de Canarias en las que la legislación aplicable requiera, con el carácter que en cada

* **PONENTE:** Sr. Pérez Voituriez.

caso allí se indique, el Dictamen preceptivo del Consejo de Estado". En este sentido, el art. 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (LOCE) atribuye a su Comisión Permanente la competencia de dictaminar los "Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones", de lo que resulta, desde la naturaleza de la norma cuyo Proyecto es objeto de dictamen, que la competencia del Consejo Consultivo está cumplidamente fundamentada.

En cuanto al carácter del dictamen emitido por este Organismo, hay que señalar que, como las normas que resultan de aplicación, art. 129 y siguientes de la Ley de 17 de julio de 1958, de Procedimiento Administrativo (LPA), no prevén nada al respecto, rige la regla general (art. 2.3 LOCE), por lo que será no vinculante.

III

La habilitación competencial de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) para regular las asociaciones educativas podría entenderse derivada de los arts.29.7 y 34.A.6, EACan, que atribuyen a la CAC **competencia exclusiva** en materia de fundaciones de carácter docente, cultural, artístico, asistencial y similares y **competencias legislativas y de ejecución** en materia de enseñanza, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 27 de la Constitución y las leyes orgánicas que lo desarrollen. En consecuencia, parece obligado analizar el contenido de ambas habilitaciones competenciales al efecto de determinar si se precisa el concurso de ambas para proceder a la regulación de las asociaciones educativas que el Proyecto de Decreto pretende, o bien si basta para ello con una de dichas habilitaciones. Ciertamente el ejercicio de la competencia estatutaria en materia educativa, pues, según precisa el art. 29 EACan, último párrafo, en el primer caso le corresponde a la CAC "La potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva", con respeto a las normas constitucionales, mientras que en el segundo se hará "con sujeción a la legislación del Estado, en los casos en que así lo exija el art. 149.1 de la Constitución" (cfr. art. 35, EACan).

En principio, se podría mantener que la competencia de la CAC para regular las asociaciones educativas deriva del art. 29.7, EACan (asociaciones y fundaciones de carácter docente). No obstante, para poder sostener este criterio habría que

efectuar una interpretación extensiva que el Estatuto de Autonomía no parece acoger, por las siguientes razones. En primer lugar, hay que tener en cuenta que las asociaciones previstas en el art. 29.7 EACan, son las de carácter **docente, cultural, artístico, asistencial y similares**, por lo que puede resultar forzado calificar de docentes a las asociaciones de padres de alumnos, pues su finalidad no es enseñar, sino participar en la vida educativa de los colegios, en los términos previstos en la LODE y legislación complementaria. En efecto, las asociaciones previstas en el art. 29.7, EACan, son agrupaciones de personas que persiguen fines comunes que la asociación libremente elige, sin más limitaciones que las previstas en el art. 22, CE; sin que sus componentes deban reunir determinadas cualidades personales o profesionales, pues, si así fuera, tal asociación sería realmente un colegio profesional. Por el contrario, aunque los miembros de las asociaciones educativas deben tener determinada cualidad (ser padre de alumno) no constituyen sin embargo una corporación profesional; nacen para cumplir una finalidad precisa y determinada, cuyo alcance se enmarca dentro de unos límites precisos (los derivados del contenido del derecho a la educación), por lo que tienen un marcado carácter instrumental, toda vez que la determinación de sus actividades ha de efectuarse en función y como apoyo de las propiamente educativas.

Sin embargo, la diferencia más notoria es la relativa a las normas que resultan de aplicación en uno u otro caso. Si el régimen jurídico de las asociaciones y fundaciones, en general, es el previsto en sus Estatutos y en la Ley de Asociaciones, las asociaciones educativas -seguramente como obvia consecuencia de su carácter instrumental-, deberán someterse a la LODE y legislación complementaria, a sus estatutos y, en último caso, a la Ley de Asociaciones. Es decir, la cobertura normativa inmediata de las asociaciones educativas no se encuentra en la Ley de Asociaciones, sino en la LODE, lo cual obedece a circunstancias precisas, que ya hemos adelantado.

En efecto, la LODE regula, en su art. 5 el derecho a la asociación de padres de alumnos, desarrollando así el art. 27 de la Constitución, que garantiza la participación efectiva de todos los sectores afectados en la educación, de lo que resulta que la asociación educativa tiene su fundamento inmediato en el art. 27 de la Constitución y no en el art. 22, que reconoce el genérico derecho de asociación, pues

es claro que las mismas sólo existen en la medida en que son necesarias para garantizar o potenciar el derecho a la educación. Dicho de otra forma, las Comunidades Autónomas (CCAA) no podrían regular las asociaciones educativas si el Ordenamiento Jurídico no previera esta posibilidad, lo cual sucede para la CAC por aplicación del art. 34, EACan, en relación con el 35 de éste, con la Ley Orgánica 11/1982 y, en definitiva, con el citado 27, CE, razón por la que la CAC está en condiciones de cumplimentar lo preceptuado en la disposición final 1ª, LODE, al disponer que las CCAA, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán dictar cuantas disposiciones sean precisas para la aplicación de la misma, incluida su previsión sobre las asociaciones de referencia.

Esta posibilidad normativa se ha concretado en el presente Proyecto de Decreto, para cuyo establecimiento el Gobierno autónomo se ha amparado precisamente en la habilitación prevista en los arts.34.A.6, EACan, y 27, CE y en la Disposición Final Primera, LODE, como se aduce expresamente la documentación justificativa que acompaña al mismo. Aunque, desde luego, esta competencia normativa habrá de ser ejercida con las limitaciones que el propio Estatuto impone y que reitera el RD 2091/1983, de 28 de julio, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la CAC en materia de Educación, cuyo Anexo C reserva al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes en esta materia de acuerdo con el art. 149.1.1º, CE, así como la regulación de las normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, sin perjuicio de la competencia de la CA para el desarrollo legislativo, ejecución y aplicación de la legislación del Estado en la indicada materia educativa.

IV

1. Interesa seguidamente efectuar algunas consideraciones respecto de la naturaleza de la "libertad de asociación en el ámbito educativo" (art. 5.2, LODE). En principio, tanto de una forma inmediata (art. 27, CE) como mediata (art. 22, CE), parece que tal libertad es constitutiva de un derecho fundamental, de lo que se derivan importantes e insoslayables efectos que son inherentes a la especial significación y función que los derechos fundamentales cumplen en el Estado social de Derecho. En efecto, según lo ha expresado el Tribunal Constitucional (STC

53/1985, de 11 de abril), los derechos fundamentales son los componentes estructurales básicos, tanto del conjunto del orden jurídico objetivo como de cada una de las ramas que lo integran, en razón de que son la expresión jurídica de un sistema de valores que, por decisión del constituyente, ha de informar el conjunto de la organización jurídica y política; son, en fin, como dice el art. 10 de la Constitución, el **fundamento del orden jurídico y la paz social**".

La consecuencia más relevante que se infiere de la especial posición que en nuestro Ordenamiento jurídico ostentan los derechos fundamentales es el específico régimen constitucional de protección y garantía, tanto formal como material, en los términos previstos en el art. 53, CE. En efecto, el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del Título I, CE, entre los que están los de asociación y educación, se regulará sólo por Ley "que en todo caso, deberá respetar su contenido esencial" tutelándose de acuerdo con lo previsto en el art. 161.1.a), CE.

Este rigor formal se acentúa cuando la regulación afecte el ejercicio de un derecho fundamental previsto en la Sección 1ª del Capítulo antes citado, toda vez que entonces se exige que lo sea por Ley Orgánica (art. 81.1, CE), para la que la Constitución prevé un procedimiento cualificado de aprobación, modificación o derogación, sin perjuicio de la posibilidad, constitucionalmente correcta, de remitir ciertos aspectos de esta materia a una regulación reglamentaria a efectuar por el Gobierno. En este sentido, la STC 77/1985, de 27 de junio sostiene que la posibilidad constitucional de que el Reglamento sea llamado por la Ley para integrar de diverso modo su mandato "no queda excluida en el caso de las reservas a ley orgánica presentes en el art. 81.1 y en otros preceptos de la CE, siempre, como es claro y exigible para cualquier caso de reservas, que la **remisión a Reglamento no suponga diferir a la normación del Gobierno el objeto del mismo reservado, que es el desarrollo de un derecho fundamental (...)** la remisión al Reglamento no será, sólo por ello, inconstitucional (...) pues no hay Ley en que se pueda dar entrada a todos los problemas imaginables, muchos de los cuales podrán tener solución particular y derivada en normas reglamentarias". Por su parte la STC 83/1984, de 24 de julio, matiza el alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad

reglamentaria pues "han de ser tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un **complemento** de la regulación legal que sea indispensable por **motivos técnicos** o para **optimizar el cumplimiento de las finalidades** propuestas por la Constitución o por la propia Ley". El alcance de tal remisión, ha sido precisado por el Tribunal Constitucional, limitando el recurso reglamentario (STC 71/1982, de 30 de noviembre) a aquellas cuestiones en que "**la complejidad técnica, la plenitud de actuación y las precisiones normativas** exigen quede a la Ley reservada al menos la **definición y regulación del contenido principal del derecho**" pues el principio de colaboración que rige las relaciones Ley-Reglamento "**no habilita para establecer regulaciones reglamentarias que incidan en el desarrollo de un derecho que (...) está reservado a la Ley**".

La regulación por vía reglamentaria de aspectos relativos a un derecho fundamental está, pues, limitada a supuestos específicos, cuya interpretación debe ser siempre restrictiva, por exigencia del principio de legalidad estricta. La incorrecta utilización de esta técnica supondría "una abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria" (STC 83/1984), lo que, por violentar la reserva formulada en favor del legislador en la Constitución, sería inconstitucional.

2. El propio legislativo está asimismo sometido a un límite constitucional previo, pues, aún operando la reserva de Ley orgánica, no podrá afectar al "contenido esencial" del derecho regulado (art. 53.1, CE), al cual se puede acceder, según la STC 11/1981, de 8 de abril, de dos formas, bien acudiendo a la "**naturaleza jurídica o el modo de concebir o configurar cada derecho**" (con lo que el contenido esencial estará constituido por "aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo"), bien tratando de buscar cuales son "**los intereses jurídicamente protegidos como núcleo o médula de los derechos subjetivos**" (por lo que la esencialidad del contenido del derecho hace referencia a aquella parte del contenido que es "absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos").

Hay que tener en cuenta que todo derecho fundamental, como cualquier derecho subjetivo, está integrado por una serie de facultades, limitaciones y condiciones que modulen su ejercicio. Es decir, el desarrollo de un derecho fundamental no se agota con la mera declaración como de su garantía, sino que debe extenderse a todos aquellos elementos que, positiva o negativamente, configuren su contenido, en tanto lo delimitan, y tal desarrollo debe hacerse, es obvio, mediante Ley Orgánica. En este sentido, es reiterada la jurisprudencia constitucional según la cual no existen derechos ilimitados (por todas, STC 2/1982, de 29 de enero), de forma que "la posibilidad de establecer condiciones o límites para el ejercicio de los derechos (...) no queda ciertamente excluida por mandato constitucional" (STC 8/1985, de 25 de enero) si bien hay una exigencia previa consistente en "la naturaleza legal de los instrumentos jurídicos por los que se establecen; lo cual, por otra parte, no es sino un corolario de la reserva de Ley que se prescribe en el art. 53.1 de la Constitución, para la regulación de los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del Título I de la misma".

3. Al Estado le concierne no sólo la delimitación del contenido y alcance de los derechos fundamentales, con la señalada doble exigencia, sino también la competencia exclusiva para la regulación de las "condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos u en el cumplimiento de los deberes constitucionales" (art. 149.1.1ª, CE). Es indudable que uno de estos derechos es el de asociación, cuya regulación, debe ser uniforme para todos los ciudadanos del Estado, a fin de asegurar, en "aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo a partir del cual cada Comunidad Autónoma, en definitiva podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y el Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia" (STC 44/1982, de 8 de julio).

La actividad normativa autonómica, que puede ser tanto legislativa como reglamentaria, queda así doblemente condicionada, formal y materialmente, al tener la materia afectada carácter de fundamental y general. En tal sentido, la STC 37/1981, de 16 de noviembre sostiene que "la interpretación del art. 53 de la

Constitución en el marco general de ésta obliga a entender, en consecuencia, que, si bien la regulación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del Título I de la Constitución requiere siempre una norma de rango legal, esta norma sólo ha de emanar precisamente de las Cortes Generales cuando afecte a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Cuando la norma legal, aunque con incidencia sobre el ejercicio de derechos, no afecte a las condiciones básicas de tal ejercicio, puede ser promulgada por las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos le atribuyan competencia legislativa sobre una materia cuya regulación implique necesariamente, en uno u otro grado, una regulación del ejercicio de derechos constitucionalmente garantizados".

Es decir, las CCAA pueden incidir en la regulación del ejercicio de derechos fundamentales, pero su actuación estará sometida a los siguientes límites: tener competencia, en base a la Constitución y su Estatuto de Autonomía; no afectar a sus condiciones básicas, reservadas por su propia naturaleza al Estado; y, fundamentalmente, que el instrumento normativo tenga rango legal. En definitiva, las CCAA competentes no pueden, aún respetando las bases fijadas por el Estado, incidir reglamentariamente en el ejercicio de un derecho fundamental, ni hacerlo legalmente sin observar la normativa básica estatal.

Respecto de la fijación de las bases por el Estado, hay que indicar que, aunque el instrumento normativo adecuado en el periodo preconstitucional es la ley, ello no excluye que el Gobierno pueda hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto alguno de los aspectos básicos de una materia determinada. Ahora bien, además de que el reglamento está limitado en materia de derechos fundamentales por su propia naturaleza (reserva de Ley), el ejercicio de la citada potestad está sometido a ciertos límites adicionales pues la regulación reglamentaria de las bases debe tener carácter **complementario**, y sólo está justificado "si la materia por su carácter **marcadamente técnico** es más propio del Reglamento que de la Ley" (STC 76/1983, de 5 de agosto). En igual sentido, la STC 77/1985, de 27 de junio, condiciona su ejercicio a que, "primeramente resultada de una **habilitación legal** y, en segundo lugar, si su rango reglamentario viniera justificado por tratarse de

materias cuya naturaleza exigiera un tratamiento para el que las normas legales resultaran inadecuadas por sus mismas características". A sensu contrario, no procedería en ningún caso tal regulación normativa si su pretendido objeto fuera la definición misma de un derecho fundamental, con fijación de límites y condiciones de ejercicio, pues ello obliga, de conformidad con la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, a que tal regulación se haga mediante **Ley orgánica**.

Lo relevante, pues, es que cuando la materia objeto de regulación sea fundamental o básica, o reúna las dos condiciones, la misma está reservada a la Ley, quedando a la normación reglamentaria aquellas "materias que por su carácter **organizatorio y prestacional** exigen continua adecuación (...) y siempre, desde luego, dentro de los límites que la misma Ley impone" (STC 77/1985), sin perjuicio de que tal normación pueda ser, a su vez, de carácter básico.

V

No obstante, ha de convenirse que las normas que regulan las asociaciones educativas no se adecuan exactamente a las consideraciones anteriormente efectuadas, toda vez que la LODE remite a normas reglamentarias la definición de las características específicas de las mismas, regulación que, en la medida que afecte a la definición del derecho fundamental, debería estar contenida en la propia LODE. No se desconoce que la constitucionalidad de tal remisión no ha sido objetada por la STC, sobre la LODE, en la que nuestro Alto Tribunal silenció toda referencia a ella, quizás por la circunstancia de que los recurrentes no alegaron nada al respecto. Donde sí se pronunció el Tribunal Constitucional fue con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la LOECE, cuyo art. 18, que regulaba dicho derecho de asociación, fue objetado, afirmando la constitucionalidad del mencionado artículo y advirtiendo, al mismo tiempo, que, al garantizar el cauce participativo de los padres de alumnos en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, tal derecho, tiene carácter de "derecho fundamental que debe ser **desarrollado** por la LOCE".

Podría igualmente aducirse que el derecho de asociación educativa no es un derecho fundamental; o, dicho de otra forma, que sea simplemente una materia

conexa respecto del derecho a la educación, razón por la que carece del carácter de fundamental. Tal posibilidad que, es en principio constitucionalmente lícita, ha sido matizada por el Tribunal Constitucional (STC 5/1981, de 13 de febrero) en el sentido de que aunque "la congelación de rango" propia de Ley Orgánica puede ser excluida en relación con alguno de sus preceptos, esta exclusión debe hacerse indicando cuáles de sus normas regulan tan sólo materias conexas y pueden ser alteradas en consecuencia por una Ley ordinaria de las Cortes Generales o, en su caso, por Leyes de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, la presunción de constitucionalidad obliga a considerar que es conforme a la Constitución la remisión reglamentaria que efectúa la LODE y por extensión, el desarrollo reglamentario de su art. 5, de lo que se infiere que no afecta a materia fundamental -sin perjuicio de que ordene materia general o básica, lo que se confirma en el hecho de que la Disposición Adicional Segunda del RD 1533 dispone que su contenido, en todo caso, "se aplicará para integrar las disposiciones autonómicas"-, siendo consiguientemente constitucional desde una perspectiva formal que la regulación autonómica de esta materia se efectúe mediante Decreto, que es, precisamente, lo que ha hecho la Comunidad Valenciana (Decreto 126/1986, de 20 de octubre, sobre atribuciones de las asociaciones de padres de alumnos), sin que hasta el momento se haya hecho objeción alguna a su constitucionalidad.

VI

Procede, seguidamente, efectuar algunas precisiones respecto del contenido material del articulado del presente Proyecto de Decreto.

1. Ya se precisó anteriormente que las disposiciones del RD 1533/1986 deberían integrar, en todo caso, las aprobadas por el Consejo Escolar del Centro y están reguladas, para los centros privados concertados, por el art. 51, LODE, y por los RRDD 2377/1985, de 18 de diciembre (Reglamento de normas básicas sobre conciertos educativos) y 1534/1986, de 11 de julio (sobre actividades complementarias y de servicios de los centros privados concertados). Por otra parte, el régimen económico patrimonial de las asociaciones lo determinan estas mismas, siendo en todo caso sus estatutos los que han de fijar las cuotas que los padres deban abonar a la asociación - art. 7.e) del referido RD-; en cambio, para que los centros privados concertados o

públicos puedan percibir cantidad alguna por actividades complementarias se precisa autorización de la autoridad educativa competente.

Pese a ser diferente el régimen específico de unas u otras actividades, el mencionado art. 7 del Proyecto de Decreto, al extender a las actividades de las asociaciones de padres dirigidas directamente a los alumnos el régimen jurídico de las complementarias, incurre en la jurídicamente cuestionable consecuencia de que está limitando, por mera vía reglamentaria, a las asociaciones en el sentido de que sus actividades han de tener carácter no lucrativo, limitación que no se encuentra en la LODE, en el RD 1533/1986, ni en la Ley de Asociaciones. El Proyecto de Decreto está en este punto suplantando la voluntad de la Asamblea de la Asociación que es la que debe, estatutariamente, pronunciarse sobre tal extremo.

La equiparación en cuestión comporta, además, otros efectos de dudosa juridicidad según se aprecia del contenido del art. 7.2 del Proyecto. En efecto, las asociaciones de padres de alumnos pueden *per se* desarrollar las actividades estatutariamente asumidas, sin necesidad de que el Consejo Escolar del centro tenga que pronunciarse sobre su conveniencia. Esta interferencia no está prevista en las disposiciones autonómicas. Ahora bien, este mandato puede hacerse operativo por las CCAA de dos formas; reiterando puntualmente su contenido en las normas autonómicas o efectuando en éstas las oportunas remisiones a la normativa básica, siendo ésta la operación correcta constitucional y técnicamente. De todos modos, se observa que, obviando los artículos reiterados (3, 4, 5, 8, 9, 10, 15, 16 y 17), el desarrollo normativo efectuado por el citado proyecto de Decreto es escaso, pareciendo más que una norma que aplica y desarrolla la LODE una norma de adaptación del RD 1533/1986, de manera que con él la CAC no agota en toda su medida la posibilidad normativa de la competencia estatutariamente asumida.

2. Técnicamente, resulta ociosa la regulación puntual del régimen jurídico de las federaciones y confederaciones de asociaciones de padres de alumnos (art. 10 y siguientes), pues, como el Proyecto de Decreto se limita a extender el régimen previsto en la legislación estatal, hubiera bastado una simple norma de reenvío. Es más, parece que una elemental aplicación del principio de economía normativa así lo exige. Justamente, este es uno de los supuestos en que la CAC parece no haber

agotado su posibilidad normativa, pues, estando someramente reguladas las federaciones y confederaciones de padres de alumnos en el RD 1533/1986, posiblemente cabría utilizar la habilitación normativa que resulta de la DF 2ª de dicho RD y de la DF 1ª, LODE, para especificar o concretar su régimen jurídico, con la sola limitación del respeto a los principios que se derivan de la LODE y de la legislación básica del Estado.

3. Es correcta la pretensión de extender el régimen asociativo a las "escuelas de Artes aplicadas y oficios artísticos, Escuelas de Idiomas, los conservatorios de Música y los Centros de Enseñanzas Integradas" pero tal objetivo está insatisfactoriamente regulado, pues únicamente se le menciona en el art. 2 como "enseñanzas especializadas no universitarias". Es claro que, al ser esta una previsión normativa no contemplada en la legislación estatal, parece exigir una delimitación más precisa que satisficiera plenamente los principios de seguridad jurídica y eficacia normativa.

4. Mayores dudas ofrece la validez de la intención del Proyecto de Decreto de "regular de una forma pormenorizada la organización de actividades por parte de las asociaciones de padres de alumnos dirigidas directamente a los alumnos", según reza el Informe acerca de la oportunidad de aquél, pretendiéndose incardinar tales actividades, en su art. 7, en los centros públicos y concertados "dentro de las actividades complementarias y, por tanto sujetas a lo dispuesto en la Ley Orgánica 8/1985 para las actividades complementarias".

El Proyecto de decreto viene, así, a homologar las actividades desarrolladas por las asociaciones de padres de alumnos con las actividades complementarias, aplicándoseles, en consecuencia, el régimen jurídico de éstas. No obstante, parece que no existen suficientes argumentos para admitir tal equiparación, pues distinta es su naturaleza y, por tanto, variado debiera ser su régimen jurídico. Así, de conformidad con la legislación aplicable (LODE y RD 1533/1986), las actividades de las asociaciones de padres de alumnos son de la asociación en el centro, mientras que las actividades de las asociaciones de padres de alumnos son las previstas en el art. 5 del RD citado y aquellas otras que le asignen sus estatutos, rigiéndose por la LODE, el LD citado y la Ley de Asociaciones; por el contrario, las actividades complementarias son las LODE, ni en la legislación de desarrollo, y supone una limitación del ejercicio de un derecho fundamental.

Otra cosa muy distinta es que las asociaciones de padres de alumnos, en base a la finalidad que les atribuye el art. 5.b), RD 1533/1986 (colaborar en las actividades educativas de los centros), propongan a los Consejos Escolares de los centros la inclusión de ciertas actividad entre las complementarias del Centro, actividad que entonces se regirá por las previsiones del RD 1534/1986 (carácter voluntario, no lucrativo, fuera del horario lectivo, etc.). Pero de ahí no cabe inferir habilitación suficiente para extender, generalizadamente y "a priori", el régimen jurídico de unas actividades a otras diferentes.

5. En el art. 7.3 del Proyecto se establece una limitación, en forma de autorización, que pudiera afectar el ejercicio efectivo del derecho de asociación educativa de los padres de alumnos, al disponer que la Consejería de Educación deberá autorizar la cuantía máxima de las cantidades por las actividades organizadas dirigidas directamente a los alumnos. Ahora bien, podría cuestionarse la legalidad y el alcance de la citada limitación, en base a consideraciones de diversa índole, que expondremos a continuación. En primer lugar, hay que precisar que este régimen autorizatorio no está previsto para que las asociaciones puedan desarrollar sus actividades -lo que colisionaría con el derecho de asociación-; sino para que éstas puedan cobrar por las actividades que realizan. No obstante, pudiendo tener prevista la asociación a realizar actividades que requieren contar con suficientes recursos para financiarlas, resultará que aquellas no podrán efectuarse, pese a su previsión estatutaria, de no contarse con una autorización administrativa previa y puntual. Desde esta perspectiva, es indudable que la referida autorización pudiera considerar o limitar el normal desarrollo de las actividades de la asociación.

En segundo lugar, no hemos de perder de vista el hecho de que la pretendida regulación incide en un derecho fundamental reconocido en el art. 27, CE, desarrollado por la LODE y su legislación complementaria, en la que no hay referencia alguna a la citada limitación. En este sentido, ha de recordarse que la legislación del Estado impone a estas asociaciones la necesidad de tener unos estatutos en los que deberán hacerse constar los recursos económicos previstos de modo que se deja abierta la posibilidad de que las asociaciones desarrollen actividades gratuitas, pero también que puedan estatuir que en casos particulares los

gastos que se deriven del desarrollo de actividades cuyo costo excede el nivel de recursos propios, se financiarán con el cobro de cierta cantidad a los asistentes o beneficiarios de las mismas, puesto que la indicada normativa básica del Estado no impone a estas asociaciones que tengan que desarrollar forzosamente actividades a título gratuito. En consecuencia, la CAC debería limitarse a controlar "a posteriori" si el desarrollo de las actividades y el cobro que eventualmente se efectúe para financiarlas, se ha realizado de conformidad con los fines fijados en los estatutos de la asociación y, por extensión, con los previstos en la LODE. Si la actividad desarrollada por la asociación responde a las previsiones de su estatuto, el límite del cobro debería estar en la exigencia de que la asociación no pueda lucrarse con la misma, es decir, que no pueda llevar a cabo la actividad con afán de lucro o ganancia, pues, en tal caso, la asociación estaría cumpliendo fines distintos de los que motivaron su constitución.

Por último, hay que señalar que este régimen autorizatorio parece venir impuesto por la asimilación que el Proyecto de Decreto hace de las actividades de las asociaciones con las actividades denominadas complementarias del Centro, por cuya realización es posible cobrar a quienes se benefician de ellas, cierta cantidad previa autorización de la Administración educativa. Sin embargo, tal asimilación no procede porque el régimen jurídico de uno y otro tipo de actividades es, por las consideraciones efectuadas anteriormente, distinto, sin que quepa hacer una aplicación extensiva del régimen jurídico de unas (complementarias) a otras (asociativas).

Podría argüirse que como el derecho de asociación educativa es instrumental o conexo del de educación -pues sólo existe en la medida de que éste se vea garantizado, y que las actividades de la asociación se van a desarrollar fundamentalmente en el propio Centro, en el que, por otra parte, tiene su sede-, ello justificaría una conveniente intervención del Centro en el ejercicio de las actividades de la asociación mediante el referido mecanismo autorizatorio. Ahora bien, siguiendo esta argumentación, habría que convenir al menos que el derecho de asociación cedería, estaría limitado, en la medida únicamente que afectase al de educación, de modo que cuando esta circunstancia no acontezca, aquél recobraría toda su virtualidad. Y, precisamente, no se aprecia con claridad qué medida,

determinante de la necesidad de ese control previo, podría afectar al derecho a la educación el cobro de cierta cantidad de dinero por las actividades desarrolladas por la asociación, máxime cuando la actividad en sí -que es lo que, propiamente y en cualquier caso, podría incidir sustancialmente sobre el derecho a la educación, no está sometida a autorización alguna.

No obstante, cabría admitir sin mayores reservas tal autorización si su régimen jurídico se adecuara a las previsiones efectuadas anteriormente, es decir, articulándola a través de un procedimiento reglado -y no discrecional como parece estar diseñado en el proyecto de Decreto-, destinado a constatar que las concretas actividades a realizar se adecuan a los fines de la asociación y que el cobro de las cantidades que la asociación acuerde para financiarlas estará destinado efectivamente a amortizar su costo. Todo ello, sin perjuicio de que posteriormente la Administración educativa compruebe el correcto cumplimiento por parte de la asociación de los fines que la justifican.

6. En el art. 9 del Proyecto de Decreto se altera la competencia orgánica para autorizar el uso de un local del Centro por parte de las asociaciones para sus actividades de carácter permanente, ya que el art. 9.3, del RD 1533/1986 la encomienda a los directores de los Centros Públicos, únicos en los que puede ser exigible tal posibilidad, mientras que el referido art. 9 la atribuye al Consejo Escolar del Centro.

7. El art. 13 remite a la legislación de federaciones y confederaciones de asociaciones que sea de aplicación, para regular los aspectos generales de las federaciones y confederaciones de asociaciones de padres de alumnos. No obstante, esta remisión resulta improcedente, no sólo porque esta específica legislación no existe ni en el periodo constitucional ni como desarrollo de la LODE, sino también porque el propio Proyecto de Decreto les extiende el régimen jurídico de las asociaciones. En realidad, y de conformidad con el art. 4 del RD 1533/1986, ha de entenderse que les serán de aplicación la LODE, el citado RD y la Ley de Asociaciones, en lo que continúe vigente tras la entrada en vigor de la Constitución.

Igual consideración procede efectuar respecto del art. 14.c) del Proyecto de Decreto.

VII

Procede, por último hacer algunas consideraciones de orden técnico que, aunque no afecten estrictamente a cuestiones de legalidad o constitucionalidades de las normas contenidas en el Proyecto de Decreto dictaminado, sí ayudan a su intelegibilidad.

1. Siendo el texto proyectado un Reglamento ejecutivo, resulta significativo que no haga referencia ni contenga alusión alguna al RD 1533/1986, de 11 de julio, regulador de las asociaciones de padres de alumnos ni tampoco a la Ley (LODE) que complementa.

2. Sistemáticamente, por economía normativa y claridad reguladora, los arts.11 y 12 del Proyecto de Decreto podrían muy bien ser el nº 2 del art. 10, advirtiéndose, claro está que a constitución ha de efectuarse de conformidad con la LODE y legislación complementaria.

C O N C L U S I Ó N

1. La Comunidad Autónoma de Canarias tiene, en base a la Constitución y a su Estatuto, competencia para regular las asociaciones de padres de alumnos y las federaciones y confederaciones de asociaciones de padres de alumnos, según se ha expuesto en el Fundamento III.

2. El Consejo estima asimismo correcta la idoneidad formal del instrumento normativo utilizado en la regulación propuesta, sin perjuicio de la reserva que se ha efectuado en los Fundamentos IV y V.

3. Se han realizado ciertas objeciones puntuales al articulado del Proyecto, fundamentalmente en relación con el régimen jurídico de las actividades de las

asociaciones, previsto en su art. 7, así como algunas observaciones de orden técnico, en los Fundamentos VI y VII.