



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 3 4 / 2 0 0 1

La Laguna, a 19 de noviembre de 2001.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de Asociaciones de Canarias (EXP. 144/2001 PL)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante escrito de 1 de octubre de 2001, la Presidencia del Parlamento de Canarias, al amparo de lo dispuesto en el art. 12 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, de este Consejo, solicita, con carácter facultativo, la emisión de Dictamen sobre el Proyecto de Ley [PL] de Asociaciones por el procedimiento ordinario. Consta en las actuaciones el preceptivo certificado del Acuerdo de solicitud de Dictamen, adoptado por la Mesa de la Cámara el 26 de septiembre del corriente (cfr. artículo 12,b) de la Ley del Consejo Consultivo, LCC).

Se reitera lo expuesto en otros Dictámenes emitidos sobre Anteproyectos de Ley, ya que tanto en la vigente regulación estatutaria sobre el Consejo Consultivo, arts. 44 y 43.1 Ley 4/1996, como la original el objeto del Dictamen, y a los fines de su adecuación jurídica, son Proyectos y Proposiciones de Ley, no Anteproyectos. Lo que determina el carácter preceptivo sin exclusión alguna del Dictamen para todo tipo de proyectos y de proposiciones de ley.

2. El PL a dictaminar pretende el ejercicio de la potestad legislativa exclusiva de la Comunidad Autónoma en la materia de las asociaciones enumeradas en el art. 30.7 del Estatuto de Autonomía. Materia que tiene la particularidad de que constituye el objeto del derecho fundamental reconocido y regulado parcialmente por la

* **PONENTES:** Sres. Yanes Herreros, Reyes Reyes y Millán Hernández.

Constitución en su artículo 22. Ello es así por cuanto dichas instituciones surgen como consecuencia del ejercicio del derecho de Asociación.

Sobre este derecho se ha pronunciado en numerosas Sentencias el Tribunal Constitucional (67/1985, 23/1987, 218/1988, 183/1989, 183/1994, 56/1995 y 5/1996, entre otras), cuya caracterización puede resumirse como sigue:

1ª. En tanto que derecho subjetivo -por oposición a su vertiente objetiva de uno de los elementos estructurales básicos del Estado social y democrático de Derecho- *" es, en esencia un derecho de libertad frente a posibles 'interferencias de los poderes públicos'"* (STC 56/1995).

2ª Su contenido fundamental "se manifiesta en tres dimensiones o facetas complementarias: la libertad de creación de asociaciones y de adscripción a las creadas, la libertad de no asociarse y de dejar de pertenecer a las mismas, y, finalmente la libertad de organización y funcionamiento internos sin injerencias públicas". Además, en una cuarta dimensión, relativa a facultades de los asociados frente a las asociaciones y los particulares respecto de aquéllas a las que pretenden incorporarse.

3. A efectos del enjuiciamiento del PL por este Consejo, que tiene por objeto principal un pronunciamiento sobre la validez de los preceptos contenidos en su articulado y disposiciones complementarias, integran el correspondiente parámetro o canon los siguientes referentes normativos:

1º. **La reserva de ley orgánica** requerida por el artículo 81.1 CE para el "desarrollo" de los derechos fundamentales.

2º. **La competencia exclusiva del Estado**, derivada de los títulos 1º, - regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos (...) constitucionales-, 6º -"legislación procesal"-, 8º -"legislación civil"-, 14º -"Hacienda general"- del art. 149 CE.

3º. **El respeto del contenido esencial**, exigencia del art. 53.1 CE al legislador estatal -orgánico y ordinario- y al autonómico.

4º. Los preceptos vigentes de la Ley de Asociaciones de 1964 y su Reglamento de desarrollo.

II

1. La iniciativa legislativa a dictaminar tiene sus antecedentes en la Ley 3/1998, de Asociaciones del País Vasco y la Ley 7/1997, de Asociaciones de Cataluña, ambas recurridas ante el Tribunal Constitucional. El recurso de la primera fue resuelto por la Sentencia 173/1998. El de la segunda sigue pendiente de resolución.

Es notorio que el PL sigue el modelo y en gran medida reproduce el contenido de esas Leyes, al tiempo que ha procurado acomodarse a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en la indicada sentencia, como medio de asegurar su legitimidad constitucional.

2. La posición del Tribunal Constitucional -suficientemente conocida y comentada-, formulada en relación con el alcance de la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de Asociaciones, cabe resumirla como sigue:

a) Las Comunidades Autónomas con expresa previsión estatutaria no poseen un título competencial para regular todas las Asociaciones de Derecho Común, sino que la competencia exclusiva se concreta en un "*elenco de asociaciones caracterizadas por atender a unos fines y desarrollar unas actividades civiles*", "*(...) pero, sea cual sea en la práctica el alcance final de la competencia autonómica, no la convierte en indefinida o indeterminada, ni la confirma como una competencia genérica o residual sobre todas las asociaciones*" (FJ 3).

Ello no es óbice para que una Comunidad Autónoma con competencia exclusiva sobre un determinado tipo de asociaciones esté habilitada no sólo para regular los aspectos administrativos de estas instituciones, es decir, sus relaciones de fomento, policía y sanción con los poderes públicos, sino también el *régimen jurídico* de las mismas, tanto en su *vertiente externa*, es decir, la relativa a su participación en el tráfico jurídico (constitución, adquisición de personalidad jurídica, capacidad jurídica y de obrar, régimen de responsabilidad, extinción y disolución), como en su *vertiente interna* (organización, funcionamiento interno y derechos y deberes de los asociados) (FJ 5).

b) Este amplio reconocimiento a favor de las Comunidades Autónomas con competencia estatutaria en asociaciones ha de ser objeto de una interpretación sistemática dentro del "bloque de constitucionalidad", integrado por los artículos 81.1 y 149.1.1 CE, que constituyen un límite a la capacidad normativa de las

Asambleas legislativas autonómicas. Sin olvidar que en las asociaciones, objeto de competencia autonómica, existen elementos de muy diversa índole, civiles, administrativos, procesales, fiscales e incluso penales, en los que el Estado tiene títulos competenciales que deben hacerse compatibles con el título exclusivo atribuido a la Comunidad Autónoma.

c) En relación con el artículo 81.1 CE, considera el Tribunal Constitucional que *"no contiene en puridad, ningún título competencial habilitante a favor del Estado"*. Y la reserva que atribuye a la Ley orgánica se concreta *"en la regulación de los aspectos esenciales, en el desarrollo directo del derecho fundamental en abstracto o en cuanto tal, en tanto que se atribuye la regulación de la materia sobre la que proyecta el derecho al legislador ordinario, estatal o autonómico, con competencias sectoriales sobre la misma (SSTC 127/1994, 61/1997 y en relación concretamente con el derecho de asociación SSTC 67/1985 y 157/1992)"* (FJ 7).

La distinción entre "desarrollo" -competencia del legislador estatal orgánico- y regulación de la materia sobre la que se proyecta el derecho "-competencia del legislador ordinario, estatal o autonómico-, se reconoce resulta difícil de discernir en la práctica (FJ 7), no es compartida por una parte de los miembros del Tribunal Constitucional firmantes del voto particular a la Sentencia. Según el parecer de éstos, en todo caso ha de incluirse en el concepto "desarrollo" el mínimo de personas para constituir la asociación, la posible restricción a determinadas personas, los fines de la asociación y su régimen jurídico, el cual incluye a su vez *"el conjunto de normas que configuran el estatuto de las asociaciones, su ser en el Derecho, (...) por ejemplo, la estructura de las asociaciones, sus órganos, los derechos y obligaciones de los asociados, las modalidades de disolución, etc."*, porque ahí *"se está definiendo in concreto qué es una asociación, cuándo una asociación deja de serlo, cuál es la posición atribuida en su seno a cada uno de los asociados (titulares de la vertiente individual del derecho de asociación) y cuáles son los procedimientos de formación de la voluntad de la asociación en cuanto tal o el estatuto con que está (titular de la vertiente colectiva del derecho) ha de operar en el Ordenamiento* (punto 3).

d) En relación con el artículo 149.1.1º, la Sentencia confirma el criterio expresado en la 61/1997 de que contiene un título competencial con contenido propio, no residual, que habilita al Estado para regular "el contenido primario del

derecho, las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos, ...". En este sentido, se afirma que "dentro de esas 'condiciones básicas cabe entender incluidos asimismo aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho (...); los deberes, requisitos o condiciones básicas en que ha de ejercerse el derecho (...); los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibiliten el ejercicio mínimo del derecho" (FJ 8).

Aplicando esta doctrina al caso de las asociaciones, sostiene el TC que el artículo 149.1.1 CE habilita al Estado para regular el contenido primario, las facultades elementales y los límites esenciales en aquello que sea necesario para asegurar una igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho. Como tal competencia estatal, debería ser respetada por el legislador autonómico. Legislación que habrá de ser tomada como *prius* a la hora de elaborar la correspondiente legislación autonómica. Y concretamente en esas condiciones básicas incluye "*la definición del concepto legal de asociación*" y "*aquellos aspectos concretos de lo que hemos llamado régimen jurídico externo de las asociaciones (nacimiento de la personalidad, capacidad jurídica y de obrar, régimen de responsabilidad y causas y efectos de la disolución), que resulten imprescindibles o necesarios en orden a asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de asociación, y, en cuanto tales, requieren un tratamiento uniforme*" (FJ 9).

e) En relación con el art. 149.1.6 y el título competencial que la Constitución atribuye al Estado, la Sentencia se pronuncia con rotundidad, considerando como invasión competencial el establecimiento de especialidades o vías procesales, apreciadas en varios artículos de la Ley de Asociaciones del País Vasco.

3. Respecto a esta sentencia -en base a la que se pretende otorgar legitimidad constitucional al Proyecto de Ley a dictaminar- este Organismo estima conveniente efectuar las observaciones que a continuación se expresan.

Ha de señalarse que la Sentencia 173/1998 es expresiva de un acuerdo adoptado por una mayoría de seis magistrados frente a los cinco firmantes del voto particular, que se explica por una radical divergencia en la interpretación de los preceptos

constitucionales que delimitan los respectivos ámbitos competenciales del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Asociaciones. Circunstancia ésta que no permite, por ahora, considerar como doctrina definitiva la expresada en la indicada Sentencia.

De no menor importancia es el dato de la omisión en la fundamentación de la Sentencia del título competencial de la "legislación civil", atribuido al Estado por el art. 149.1.8, dado que la materia *asociaciones*, como desde sectores académicos se ha observado, incluye aspectos claramente subsumibles en el indicado título competencial.

Finalmente, como una muestra más de la relativización de la doctrina mayoritaria de la Sentencia 173/1998, se ha de resaltar que el pronunciamiento del Tribunal se emite en ausencia de Ley Orgánica de desarrollo del art. 22 CE o de Ley ordinaria estatal reguladora del ejercicio del derecho fundamental reconocido por ese artículo. Tal circunstancia, admite el propio Tribunal, que le priva del indispensable parámetro normativo para apreciar una invasión de la competencia del Estado por la Ley de Asociaciones del País Vasco (FJ 7, in fine, 14,f). En este sentido, el Tribunal Constitucional cautelarmente expresa -en abstracto- que la Ley autonómica debe adecuarse a la estatal dictada en base al art. 81.1 CE, y de no hacerlo incurre en vicio de inconstitucionalidad (Ibidem). Como asimismo, a la legislación estatal con fundamento en el art. 149.1.1 CE, que tendría como efecto el desplazamiento de la legislación autonómica preexistente en materia de asociaciones (FJ 9).

4. La doctrina de la Sentencia 173/1998 reconoce la competencia de la Ley autonómica para regular el régimen jurídico interno de las asociaciones. La regulación de las materias propias de dicho régimen, se indica, sólo tiene como límite el respeto de la libertad de autoorganización de las asociaciones, definida en numerosas Sentencias anteriores, 115/1987, 165/1987, 218/1988, 96/1994, 56/1995, entre otras (FJ 15,b). La libertad de autoorganización integra, según el Tribunal Constitucional, una de las dimensiones o facetas del contenido del derecho fundamental de asociación, lo que plantea una cuestión adicional de índole sustantiva, dada la garantía del art. 53.1 CE. Este artículo, como se sabe, establece como límite a la ordenación legislativa de los derechos fundamentales *el respeto de su contenido esencial*. De toda ordenación legislativa -no parece que pueda discutirse- ya sea estatal, orgánica u ordinaria, ya sea autonómica. Desde este punto

de vista podría cuestionarse la compatibilidad *directa* con el art. 22 CE de cualquier precepto legislativo que traspase o infrinja el límite del contenido esencial del derecho de asociación en su dimensión de la libertad de autoorganización.

III

1. En las Cortes Generales, desde el pasado mes de Junio está en tramitación el Proyecto de Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación (BOCG Serie A, núm. 41-1, de 29 de junio de 2001). Hasta la fecha, cumplimentados los correspondientes trámites reglamentarios en el Congreso de los Diputados, hasta la aprobación del Dictamen de la Comisión Constitucional (BOCG, Serie A, num. 41-10, de 2 de Noviembre de 2001), que incorpora como texto del Proyecto de Ley el del Anexo al Informe de la Ponencia (BOCG, Serie A, num. 41-8, de 22 de octubre de 2001).

El texto del Proyecto, como se expresa en la Exposición de Motivos, contiene una "regulación íntegra y global de estos aspectos relacionados con el derecho de asociación y con su libre ejercicio", sin distinguir los que constituyen el núcleo esencial de su contenido de los que no requieren el instrumento normativo de ley orgánica, siguiendo la pauta rezada en su Fundamento IX.

La Disposición Final Primera declara en sus distintos apartados el carácter de los artículos enumerados al efecto. El apartado primero se refiere a aquéllos a los que se atribuye rango de "*ley orgánica, al constituir el desarrollo del derecho fundamental de asociación, contenido en el artículo 22 de la Constitución*". El apartado segundo a las que "*son de directa aplicación en todo el Estado al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.1 de la Constitución*". Los apartados 3 y 4 a los dictados al amparo del artículo 149.1, 6 y 14 de la Constitución, atribuidos de competencia exclusiva del Estado.

2. Del contraste de los preceptos enumerados en los indicados apartados con los del PL objeto de este Dictamen, se advierte la incidencia que seguidamente se expresa, que podría ser relevante a efectos de un pronunciamiento sobre su legitimidad constitucional:

- a) Afectados por la reserva de Ley Orgánica del art. 81: arts. 1º, 4º, 11º y 13º.

b) Con incidencia en la competencia del Estado: arts. 2, 4.3, 5, 6, 7, 10, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 24, 25.3, 28, 29 y 33 así como la Disposición Final (art. 149.1.1); art. 21 (art. 149.1.6); y art. 36.1.c) (art. 149.1.14).

IV

Se formulan las siguientes observaciones puntuales al articulado:

Art. 1.-

Apartado 1.

La expresión "Asociaciones que son de *competencia* de la Comunidad Autónoma" es inadecuada. La competencia recae sobre una materia concreta, que son las Asociaciones expresamente enumeradas. Debería sustituirse la frase antes expresada del PD por la de "Asociaciones contempladas en el art. 30.7 del Estatuto de Autonomía".

El ámbito de aplicación de las asociaciones viene regulado, con carácter general, por el art. 1 del Proyecto de Ley Orgánica, declarado de carácter orgánico (D.F. 1ª.1).

Es innecesario el apartado 2 del art. 1 del PD referente a "asociaciones no incluidas" por cuanto la exclusión se refiere a supuestos de tipo de asociaciones ya excluidas por el Proyecto de Ley Orgánica (art. 1º.4). Por otro lado, la enumeración de exclusiones no es exhaustiva ni necesaria.

Art. 2.-

- Sobre la rúbrica "Naturaleza y *Principios*": el precepto no hace referencia alguna a principios.

Apartado 1.

La definición legal de Asociación contenida en este apartado desborda la competencia de la Comunidad Autónoma. El concepto de Asociación no puede considerarse comprendido en el "*Régimen Jurídico* de las Asociaciones", en cuanto afecta a la delimitación del *objeto* del derecho fundamental de asociación, extremo éste reservado a la Ley Orgánica. En este sentido, ya señalamos ha manifestado el Tribunal Constitucional para el que queda fuera del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas la "*definición del concepto legal de asociación*" (STC 173/1998).

Ha de indicarse al respecto que el correspondiente precepto de la Ley catalana (art. 2) que sigue el PL que se dictamina no efectúa explícitamente la definición de Asociación, sino que hace una mera descripción dinámica. Tampoco, por otra parte, el Proyecto de Ley Orgánica efectúa tal definición, por lo demás, innecesaria.

Art. 3.-

Apartado 1.

La constitución de las asociaciones de Canarias nace del acuerdo voluntario y libre de sus promotores en el marco de la legalidad aplicable. La constitución de las asociaciones ha de regirse no exclusivamente por la Ley autonómica sino por el conjunto de normas integrantes del Ordenamiento Jurídico.

La constitución de las asociaciones es regulada en los artículos 2.4, 5, 6, 7, 8, y 9, 2, 3, 4 del Proyecto Orgánico de la Ley de Asociación, el primero declarado orgánico y los demás de directa aplicación (D.F. 1 y 2).

Apartado 2.

La organización interna y el funcionamiento de las asociaciones es uno de los elementos esenciales del derecho de asociación en su dimensión de la libertad de autoorganización, de conformidad con la que los Estatutos son única, o en todo caso principal, fuente normativa. El papel de la legislación autonómica, como igualmente la estatal, no es tanto el de establecer "un marco de regulación", sino asegurar que los Estatutos respeten la libertad asociativa, así como señalar los extremos básicos de su contenido. La detallada normativa proyectada debiera, en todo caso, quedar reducida a establecer una mera regulación supletoria.

El tratamiento del "régimen interno de las asociaciones" se contempla en el art. 10.2 del Proyecto de Ley Orgánica -precepto de "directa aplicación" para todo el territorio nacional (DF 1ª,2)-, en la que se remite, con carácter principal, a los Estatutos de las Asociaciones, siempre que éstos no estén en contradicción con las normas de la futura Ley Orgánica.

Art. 4.-**Apartados 1 y 2.**

Estos apartados contienen, por un lado, preceptos sobre la titularidad del derecho de asociación, que desbordan el ámbito conceptual de "*Régimen Jurídico de las Asociaciones*". Por otra parte, regulan la capacidad de obrar civil requerida al efecto, materia ésta reservada al Estado por ser materia propia de legislación civil estatal (art. 149.1.8 CE). El PL no puede atribuir capacidad de obrar alguna a los menores, de manera distinta a la prevista en la legislación civil, por carecer de competencia y la reiteración del contenido del precepto estatal es innecesario.

Tampoco la norma proyectada aclara si la participación de los menores de edad no emancipados se refiere únicamente a las asociaciones juveniles previstas en el art. 4.1.c) o a cualquier otra asociación a la que resulta de aplicación esta Ley.

El Proyecto de Ley Orgánica regula, este extremo, en su art. 3 al que se atribuye rango de Ley Orgánica (DF. 1ª,1).

Apartado 3.

La materia objeto de regulación está prevista en el art. 5.bis) del Proyecto de Ley Orgánica, declarado de directa aplicación (DF. 1ª,2).

Art. 5.-**Apartado 1.**

La definición legal de lo que supone los "estatutos" de las asociaciones, es innecesaria.

Apartado 2.

Se regula de manera imperativa el contenido mínimo de los estatutos lo que altera el principio de autoorganización de las Asociaciones, al establecer para todas las asociaciones un contenido mínimo. No es necesaria, por otra parte, la participación de voluntarios en todas las modalidades o tipos de asociaciones.

El Proyecto de Ley Orgánica regula este punto en el art. 6, de aplicación directa, dictado en base al art. 149.1.1 CE, según la Disposición Final Primera, apartado 2).

Art. 6.-

Su formulación es confusa y de difícil aplicación, en particular, los supuestos enumerados en los apartados b) y c).

Este punto se regula en el art. 7 del Proyecto de Ley Orgánica declarado de aplicación directa (DF. 1ª,2).

Art. 7.-

Apartado 1.

Debe ponerse en relación con la reserva a favor de los estatutos. No se puede limitar el domicilio social, exclusivamente, al lugar donde se encuentre la representación legal, sino que la asociación puede establecerlo también donde realice sus principales funciones.

Apartado 3.

La referencia al Registro es innecesaria porque habrá de coincidir con el fijado en los Estatutos.

Este punto se regula en el art. 8 del Proyecto de Ley Orgánica declarado de aplicación directa (DF. 1ª,2).

Art. 10.-

Apartado 1.

Precepto que es objetable en cuanto dispone la responsabilidad subsidiaria de las personas de referencia, materia que está reservada al Estado -legislación civil, art. 149.1.8 CE-. Por otro lado, se extralimita por incidir en materia de legislación civil el PL, cuando somete a condición (aprobación por la Asamblea) y a término (tres meses) siguiente a la inscripción para fijar la responsabilidad de la asociación o de los que actúan en su nombre.

El art. 9.4 del Proyecto de Ley Orgánica que regula la responsabilidad es de aplicación directa para todo el territorio (DF. 1ª,2).

Art. 11.-**Apartado b).**

La matización "de acuerdo con la Ley" es objetable, en cuanto supone una intromisión del legislador autónomo, que se superpone a la voluntad constituyente de los asociados, formalizada en los Estatutos.

La "identidad de los asociados" tiene como límite los establecidos en la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de carácter personal.

El contenido de este precepto del PL es objeto de regulación en el art. 20 del Proyecto de Ley Orgánica, declarado de carácter orgánico (DF. 1ª,1). Y en particular el supuesto h) está previsto en el art. 22.1 de dicho Proyecto, considerado igualmente de carácter de orgánico.

Art. 12.-

La regulación del derecho de voto ss. no parece que pueda considerarse comprendida en el concepto de "*Régimen jurídico* de las Asociaciones", porque ha de considerarse elemento integrante del contenido esencial del derecho de asociación.

La habilitación estatutaria del voto ponderado puede colidir con el principio de la igualdad de voto, elemento básico de un Estado *democrático de Derecho*. A este respecto deben tomarse en consideración los preceptos del art. 2.5 y 6.f), bis) del Proyecto de Ley Orgánica.

Apartado 4.

La abstención o limitación del derecho al voto afecta a la potestad de organización de las asociaciones que se evidencia también al regular los supuestos de abstención o privación del voto a sus miembros.

Art. 13.-

Los deberes de los asociados son regulados en el art. 21 del Proyecto de Ley Orgánica, declarado de aplicación directa (DF. 1ª,2).

Arts. 14 y 15.-

La fijación en el PL de un plazo de prescripción en materia de infracciones incide en la configuración del derecho sancionador ¿y reparación? de los asociados prevista en los Estatutos de las Asociaciones. El art. 20.c) del Proyecto

de Ley Orgánica contempla con carácter orgánico los derechos del asociado en materia disciplinaria, dejando a los Estatutos de las asociaciones la configuración del ámbito sancionador.

Capítulo III.

En relación con la regulación contenida en sus artículos debe llamarse la atención sobre el tratamiento de la organización de las asociaciones dado en el Proyecto de Ley Orgánica, arts. 6.1,g), 10.2, 3 y 4 -declarados de aplicación directa por la DF. 1ª,2- y 10.bis); respetuoso de los estatutos de las asociaciones en su condición de norma básica de éstas, condicionada por los mínimos a exigir por la Ley.

Art. 21.-

Los arts. 37 y 38 del Proyecto de Ley Orgánica dictados según la Disposición Final Primera, apartado 3, en base al art. 149.1.6 CE) regulan la impugnación de los acuerdos.

El precepto del PL es innecesario al remitirse a la legislación estatal.

Art. 24.-

Apartado 1.

El establecimiento del plazo máximo de duración de los órganos de gobierno de las Asociaciones previsto en el PL incide la libertad de configuración estatutaria de las asociaciones.

El art. 6 del Proyecto de Ley Orgánica -de directa aplicación, apartado 1.g) (DF. 1ª,2)- remite la fijación del plazo de duración de los cargos a lo que expresen los Estatutos.

Art. 25.-

Apartado 3.

La responsabilidad solidaria de referencia viene regulada por el art. 13, apartados 3, 4 y 5, del Proyecto de Ley Orgánica, declarado de aplicación directa (DF. 1ª,2).

Art. 26.-**Apartado 3.**

Se afecta el derecho de libertad autoorganizativa de las Asociaciones.

Arts. 28 y 29.-

En el apartado segundo de este art. 29 se dice: "Si no hubiese acuerdo de la Asamblea General, la disolución requerirá resolución judicial". Y en el apartado 4 se añade: "La disolución en el supuesto del apartado f) del artículo 28 requerirá resolución judicial motivada".

Ambas previsiones inciden en la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal (art. 149.1.6ª CE), pues, aunque resulte admisible, en "cuanto corolario lógico del art. 22.4 CE" (conforme ha declarado la STC 173/1998 [f. j. 14.h]) en relación con el art. 19.1 de la Ley vasca 3/1988), las disposiciones del PL no se limitan a esto, sino que establecen en qué supuestos será precisa la resolución judicial.

Por otro lado, se contemplan los supuestos (a, b, c, d, e y f) del art. 28) de disolución de la asociación; se regula el "quorum" preciso, mayoría absoluta; la modalidad de convocatoria de la Asamblea "convocada al efecto", los sujetos legitimados para la solicitud ("el órgano de gobierno o a petición de cualquier asociado") y, como se expresó anteriormente, los casos de intervención judicial.

No corresponde al legislador Autónomo regular las causas de disolución de las asociaciones, en aras al derecho de autoorganización de éstas. Es en los Estatutos de las asociaciones en donde, y con carácter principal, se fijan las causas de disolución. La regulación de la disolución por la Ley sólo puede fijarse "en defecto" de previsiones estatutarias. No cabe regulación imperativa. Los supuestos establecidos en los Estatutos de la Asociación no pueden quedar subordinados a causas preferentes o de "ius congens" (apartado c) del art. 28 del PD).

El art. 28, por otra parte, sin expresar directamente, el precepto normativo estatal recoge los supuestos previstos en el art. 39 del Código Civil, lo que supone, más que un reenvío formal a la normativa estatal, la asunción de dicha normativa, ampliándola (art. 28.e) o limitando su alcance (art. 28.c).

Los modos de disolución de manera "automática" (art. 28.a) respecto de los apartados b), c) y d) del art. 28, que requiere acuerdo por mayoría absoluta de

la Asamblea General, convocada al efecto a iniciativa del órgano de gobierno o a petición de cualquier asociado, o a petición de, al menos, el 25% de los asociados en el supuesto e) del art. 28, afecta la libertad de autoorganización de las Asociaciones. La previsión de la intervención judicial en los supuestos de falta de acuerdo en la Asamblea General, la señalada en el apartado f) del art. 28, entraña una extralimitación en el PL en cuanto afecta a la competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.6º CE).

Art. 33.-

El art. 22.3 de la Constitución dispone que "las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en el registro a los solos efectos de publicidad". La inscripción de las asociaciones es, por lo tanto, a efectos de publicidad sin efectos constitutivos (STS 14.1.86; 30.6.94). En línea con lo expresado, el art. 5.2 del Anteproyecto de LOA establece que "con el otorgamiento del acta adquirirá la asociación su personalidad jurídica, sin perjuicio de la necesidad de su inscripción a los efectos (-de publicidad-) del art. 9.

El art. 33 del PL permite denegar motivadamente la inscripción o anotación por razones de legalidad y suspender las inscripciones o anotaciones por deficiencias subsanables. La no inscripción, sin embargo, puede entrañar una lesión del derecho fundamental de asociación, ya que su ejercicio del derecho de asociación no se realiza plenamente sino cuando se satisface la carga de la inscripción (STC 291/1993 y STS 22 de julio de 1989 y 26 de febrero de 1989).

La ausencia de algún requisito formal no puede provocar la denegación o suspensión de la inscripción -ni cabe un control a priori administrativo de valoración de la legalidad-, sino que, en el primer caso, se debe proceder al requerimiento para la subsanación de las deficiencias comunicándolo a los interesados y "señalando en forma concreta y en qué plazo han de subsanarse" (STC 3/1981). La inscripción habrá de practicarse, en suma, tan pronto como consten los datos esenciales que atribuyen personalidad a la asociación. La Administración no puede reservarse poderes o facultades de ratificación del título de constitución o de los Estatutos, más allá de las formalidades extrínsecas de la mera documentación.

En concordancia con lo expuesto el Proyecto de Ley Orgánica de Asociaciones atribuye carácter orgánico de "desarrollo" del derecho fundamental de asociación al art. 23 del PLOA, relativo al "derecho de inscripción" en el Registro competente que "sólo podrá denegarse cuando no se reúnan los requisitos atribuidos en la presente Ley Orgánica".

No cabe, en consecuencia, denegar la inscripción o suspenderla por razones de legalidad ordinaria o por deficiencias subsanables respectivamente, tal como contempla el art. 33 del PL.

Art. 36.1.c).-

Los efectos de la declaración de "interés público" de las asociaciones canarias no pueden afectar a "las compensaciones que procedan por los impuestos estatales y locales", cuestión ésta de competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.14 CE).

Art. 39.-

Se sitúa el precepto dentro del Capítulo IV del PL, con el título "Relaciones con la Administración", pero con efecto expansivo a todas las asociaciones que abarca el PL.

El apartado 2 del art. 39 exige a las Asociaciones que en el primer semestre de cada ejercicio económico presenten, en el Registro de Asociaciones, "la memoria de actividades del año anterior, el balance de cuentas del ejercicio anterior y el presupuesto para el corriente".

La previsión normativa afecta a la autonomía de funcionamiento de las asociaciones, al someterlas a intervención administrativa periódica, mediante el control de actividades, balance de cuentas y de presupuesto. Debería limitarse, exclusivamente, dicha disposición del PL a aquellas asociaciones que perciban subvenciones, ayudas y transferencias a cargo de los presupuestos públicos y no, por el contrario, con carácter general, a todas las asociaciones.

Disposición Adicional Primera.-

Apartado 1.

Las denominadas asociaciones de carácter especial, habrán de regirse tanto principalmente, como con carácter general, por su legislación específica y no en general por la norma legal proyectada. En todo caso, podrá ser de aplicación

subsidiaria, el PL, respecto de las citadas asociaciones en Canarias, con carácter complementario o subsidiario de la legislación específica de éstas y siempre con la debida adecuación legal entre ambos órdenes normativos.

Apartado 2.

El régimen de responsabilidad de los actos procedentes de las asociaciones integradas por menores de edad no emancipados frente a terceros son cuestiones a encuadrar dentro del concepto de legislación civil (art. 149.1.8 de la CE), de competencia estatal.

Disposición Adicional Segunda.-

La doble exigencia de la intervención favorable de la Administración autonómica en el procedimiento de declaración de asociaciones de "utilidad pública" por el Estado, para ser reconocidas a su vez de interés público de Canarias y la de cumplir con los requisitos generales del art. 35.1 del PD, se consideran desproporcionadas a los fines del contenido del precepto.

Disposiciones finales.-

La Disposición Final Primera altera la autonomía organizativa de las asociaciones, al imponer a éstas con carácter obligatorio el deber de adaptar los Estatutos de las asociaciones inscritas a la entrada en vigor del PL, a la norma territorial proyectada, en el caso de contradicción con sus prescripciones, en el plazo que se fija (18 meses); y en el apartado segundo, regula como efecto del incumplimiento del citado deber de adaptación estatutaria a la ley, "la previa declaración administrativa de caducidad de la inscripción y el tratamiento legal correspondiente al régimen de asociaciones no inscritas.

El efecto jurídico contemplado con la caducidad de la inscripción y con la equiparación de éstas a las asociaciones no inscritas lesiona la plena efectividad del derecho fundamental de asociación.

El Proyecto de Ley Orgánica de Asociación establece, por el contrario, el deber de adaptación a la Ley Orgánica, de las asociaciones inscritas con anterioridad a su entrada en vigor, pero conservando su personalidad jurídica y plenitud de su capacidad, precepto que se configura de directa aplicación en todo el Estado, al amparo de lo previsto en el art. 149.1.1º de la CE.

Habilitación reglamentaria.-

La potestad reglamentaria del Gobierno debe limitarse al desarrollo y ejecución de los preceptos de la Ley proyectados con incidencia en la actividad de la Administración Pública (organización del Registro; competencia de los órganos administrativos; subvenciones, medidas de fomento o expansión de las asociaciones, etc.), con acatamiento de los derechos fundamentales, del que forma parte el derecho de asociación (art. 22 y 53) como condición de validez de la norma reglamentaria que se dicte y no con carácter general a todo el PL.

C O N C L U S I O N E S

1.- Determinados artículos del PL pueden quedar afectados por el Proyecto de Ley Orgánica de inmediata aprobación por las Cortes Generales. Los arts. 1, 4, 11 y 13, en razón de la reserva de Ley Orgánica del art. 81.1 CE. Los arts. 2, 4.3, 5, 6, 7, 10, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 25.3, 28, 29, 33 y 36 así como la Disposición Final, en razón de los títulos competenciales del Estado referidos en el art. 149.1.1, 6 y 14 CE (Fundamentos III y IV).

2.- Al articulado del PL se formulan diversas observaciones puntuales (Fundamento IV).