



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 8 7 / 2 0 0 6

(Pleno)

La Laguna, a 7 de junio de 2006.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Registro de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 166/2006 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante escrito de fecha 28 de abril de 2006, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno interesa, en virtud de lo previsto en el art. 11.1.B.b), en relación con el 12.1, de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, preceptivo Dictamen por el procedimiento de ordinario en relación con el Proyecto de Decreto (PD) por el que se crea y regula el Registro de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Se acompaña a la solicitud de Dictamen el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto del Proyecto de Decreto que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 25 de abril de 2006.

2. En el procedimiento de elaboración del Proyecto se han emitido los preceptivos informes de acierto y oportunidad de la Dirección General de Consumo (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno), y de legalidad, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Industria, Comercio y Nuevas Tecnologías [arts. 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias], así como el del Servicio Jurídico del Gobierno [art. 20.f)

* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], de la Inspección General de Servicios (art. 56 del Decreto 40/2004, de 3 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la consejería de Presidencia y Justicia), y de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos (art. 1 del Decreto 80/1983, de 11 de febrero, del Gobierno, por el que se constituye la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, para realizar tareas preparatorias del Gobierno).

Consta, igualmente, la Memoria económica [art. 44 y disposición final primera de la Ley 1/1983, en relación con el art. 24.1.a) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno], el informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia y Justicia, emitido conforme a lo previsto en el art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias, y el informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería Economía y Hacienda [art. 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero].

Finalmente, se ha otorgado trámite de audiencia a las organizaciones de consumidores y usuarios.

Se cumplen, pues, los requisitos de orden formal que la legislación de aplicación dispone para el conocimiento por este Consejo de la iniciativa normativa sometida a Dictamen.

II

El Proyecto de Decreto se dirige a desarrollar la Ley 3/2003, de 12 de febrero, del Estatuto de los Consumidores y los Usuarios de la Comunidad Autónoma de Canarias (LECU), particularmente lo concerniente al Registro de las asociaciones de consumidores y usuarios, de cuyos derechos trata el art. 21 de la citada Ley y cuyo apartado 2.a) prevé que para el ejercicio de los derechos reconocidos en esta Ley y en las disposiciones que la complementen y desarrollen tales asociaciones deberán cumplir, entre otros, el requisito de estar inscritas en el Registro de Asociaciones de Canarias.

No habilita singularmente, ni crea, la Ley 3/2003 la ordenación del Registro de asociaciones de consumidores y usuarios, antes al contrario, como se ha indicado, establece el requisito de que tales asociaciones deberán estar inscritas en el Registro de Asociaciones de Canarias, razón por la que la habilitación de la norma que se

pretende no es singular, sino la general de la disposición final primera de la LECU, significándose en este punto que pese a haberse sobrepasado largamente el plazo que al respecto dispone la disposición final segunda (seis meses desde su aprobación 12 de febrero de 2003) aún no se ha aprobado el Reglamento ejecutivo general o de desarrollo de la Ley que, de existir, seguramente coadyuvaría a delimitar los términos del parámetro aplicable a una medida tan concreta y puntual como la que se pretende: crear y regular el Registro de tales asociaciones.

Estamos, pues, en presencia de un Reglamento ejecutivo que concreta y pormenoriza una previa habilitación legal y, por tanto, es preceptivo el Dictamen de este Consejo.

III

La Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia exclusiva en materia de defensa del consumidor y del usuario (art. 31.3 del Estatuto de Canarias), competencia que ha de ser ejercitada de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política crediticia estatal, en los términos de los arts. 38, 131, y 149.1.11ª y 13ª de la Constitución.

La delimitación del parámetro ha sido efectuada por el Tribunal Constitucional (cfr., entre otras, las Sentencias 71/1982, de 30 de noviembre; 88/1986, de 1 de julio; y 15/1989, de 26 de enero). La doctrina extractada contenida en estos pronunciamientos se condensa en los siguientes razonamientos: “la defensa del consumidor aparece como un principio rector de la política social y económica cuya garantía la Constitución impone a los poderes públicos. La misma naturaleza de este objetivo, por la variedad de los ámbitos en los que incide, hace que (...) esta garantía no pueda estar concentrada en una sola instancia, ya sea ésta central o autonómica”, de modo que el derecho del consumidor, entendido como el conjunto de reglas jurídicas que tienen por objeto su protección, “difícilmente podrá encontrarse en un conjunto normativo emanado de una sola de esas instancias, siendo más bien la resultante de la suma de las actuaciones normativas, enderezadas a este objetivo, de los distintos poderes públicos que integran el Estado, con base en su respectivo acervo competencial”. Por tanto, en aquellas Comunidades Autónomas que tengan asumida como competencia “exclusiva” la materia referida a la defensa del consumidor y del usuario, constitucionalmente garantizada (art. 51.1 CE), con

alcance de principio general del Ordenamiento jurídico, cuyo reconocimiento, respeto y protección ha de informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos (art. 53.3 CE), el título competencial del Estado central para legislar en esta materia no alcanza, o no da cobertura, a la aplicabilidad directa de la normativa estatal sobre la autonómica, siempre que esta última emane de conformidad a la previsión estatutaria existente al respecto.

No siendo conceptuable como norma competencial el art. 51 CE, estamos en presencia de una materia, la defensa de los consumidores y usuarios, que tiene carácter pluridisciplinar y que es compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Al disponerse por la Comunidad Autónoma de Canarias de competencia exclusiva sobre la materia de que tratamos, en los términos expuestos, con carácter general se ha procedido previamente a la regulación del régimen jurídico de las asociaciones de consumidores y usuarios y ahora, correctamente, se ejercita la potestad reglamentaria para ordenar la creación y regulación del correspondiente Registro de estas asociaciones.

IV

El art. 45.2 LECU establece que el Gobierno de Canarias dispondrá de un Registro actualizado e informatizado de las organizaciones de consumidores y usuarios y/o federaciones existentes y operativas en el territorio. A su vez, como se ha expresado, el art. 21.2.a) exige la inscripción en el Registro de Asociaciones de Canarias como requisito de necesario cumplimiento a los efectos del ejercicio de los derechos que la misma Ley otorga a las asociaciones de consumidores y usuarios.

Dentro de este marco, el Proyecto de Decreto contempla la creación y regulación del Registro de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La creación de este Registro específico para este tipo de asociaciones plantea el problema previo derivado de lo previsto en el citado art. 21.2.a) LECU. Este precepto determina expresamente que las asociaciones de consumidores y usuarios sean inscritas no en un Registro de nueva creación, sino en el Registro de Asociaciones de Canarias.

Este Registro fue creado mediante Orden de 29 de diciembre de 1995 y conserva su vigencia, de conformidad con lo previsto en la disposición derogatoria de la Ley 4/2003, de 28 de febrero, de Asociaciones de Canarias (LAC), hasta que entre en vigor el desarrollo reglamentario de esta Ley.

No obstante, la creación de este Registro específico, a pesar del tenor literal del art. 21.2.a) LECU, encuentra fundamento legal, como se ha señalado en la exposición de motivos de la norma proyectada, en el hecho de que la posterior Ley de Asociaciones, de conformidad con lo previsto en su art. 1.3.e) excluye de su ámbito de aplicación a las asociaciones de consumidores y usuarios y a las uniones, coaliciones y federaciones de éstas, lo que conlleva su paralela exclusión del Registro de Asociaciones regulado en sus arts. 34 a 36, así como la derogación del apartado 2.a) del art. 21 LECU como consecuencia de la nueva ordenación reseñada emanada con posterioridad y de conformidad a lo establecido en el apartado 2 de la disposición derogatoria de la Ley de Asociaciones.

Resulta pues necesaria la creación de este Registro sectorial a los efectos de posibilitar la inscripción de estas asociaciones de consumidores.

V

Se formulan, no obstante, las siguientes observaciones al articulado.

Art. 1.2.

El apartado 2 del art. 1 PD se considera asistemático, pues su contenido no constituye el "objeto" de la norma, que es la creación del Registro. En todo caso, este apartado se considera innecesario, pues la obligatoriedad de la inscripción a los efectos del ejercicio de los derechos legalmente reconocidos está prevista en el art. 21 LECU, del que este art. 1.2 PD no es más que una reiteración.

Art. 2.a).

Extiende la aplicación de la inscripción registral a aquellas asociaciones que siendo de "ámbito nacional" cuenten sin embargo con una "organización con estructura y presupuesto diferenciado para la Comunidad Autónoma de Canarias, debidamente acreditado".

La Ley sin embargo no menciona a tales asociaciones pues, al margen de otros supuestos que no son del caso, solo define a las asociaciones en cuanto "entidades sin ánimo de lucro constituidas legalmente para la protección, defensa formación y educación de los consumidores". Ahora bien, la Ley no acota el ámbito subjetivo de aplicación, sino que define las asociaciones de consumidores, en la que desde luego entra la que de forma novedosa señala el Proyecto de Decreto.

Por otra parte, donde se dice "diferenciado" y "acreditado" debiera decir *diferenciados y acreditados*.

Art. 2.c).

La norma propuesta ampara asimismo a las "federaciones de consumidores y usuarios". Además de que técnicamente serían *federaciones de asociaciones*, esta circunstancia asociativa parece que debiera ir asimismo consignada en la titulación de la norma.

Art. 4.

En este artículo se aprecia una confusión entre la inscripción y otro tipo de condiciones para el ejercicio de los derechos por parte de las asociaciones inscritas. El precepto en sus apartados B).b, c) y e); C.9 y D) exige determinada documentación que se refiere a condiciones que, en su caso, han de ser acreditadas para el ejercicio de los derechos reconocidos en el art. 21.1 LECU, pero que en puridad no afectan a la inscripción, a cuyos efectos sólo ha de exigirse los que acreditan que se encuentran legalmente constituidas, así como sus estatutos y los datos previstos en el apartado B).a) de este art. 4 PD.

Esta distinción entre inscripción y otras condiciones o requisitos para el ejercicio de los derechos se encuentra igualmente prevista en el art. 21.2 LECU. El precepto establece como requisitos diferenciados la inscripción [apartado a)] y otras condiciones que habrán de establecerse reglamentariamente, entre las que se tendrán en cuenta el grado de implantación territorial o sectorial, número de asociados, programas de actividades a desarrollar y la capacidad técnica e infraestructura. Igualmente, impide el disfrute de los derechos, que no la inscripción, a aquellas asociaciones en las que concurra alguna de las circunstancias previstas en los apartados 3 y 4 del citado art. 21. La documentación prevista en los

apartados B). b), c) y e), C) y D) se refieren, pues, a condiciones que en todo caso son ajenas a la inscripción.

En definitiva, de acuerdo con el precepto legal, la inscripción de la asociación en el Registro es un elemento que, junto al cumplimiento de otros requisitos que habrán de ser determinados reglamentariamente, opera como una condición previa para el disfrute de los derechos a los que se refiere la propia Ley. Por ello, la acreditación de tales requisitos no puede constituir una condición para el acceso al Registro de las asociaciones legalmente constituidas.

Art. 6.

Por los mismos motivos aducidos en relación con el art. 4 PD, la obligación impuesta a las asociaciones inscritas en el apartado a) de esta art. 6 excede del ámbito del Registro, pues se refiere a condiciones que en todo caso podrían afectar a los requisitos previstos en el art. 21.2.b) LECU y no a las condiciones para la inscripción. En este ámbito, sí resulta procedente en cambio la exigencia de comunicación de las modificaciones que se produzcan a los efectos de mantener actualizados los datos que figuran en el Registro.

En el apartado a).4), donde dice "art. 4.1" debiera decir *art. 4.1.B*.

Por otra parte, en relación con esta obligación de comunicación establecida en el apartado b), debe señalarse un plazo a los efectos de la presentación ante el Registro de la documentación acreditativa de la modificación producida.

Art. 7.2

Reitera la norma contenida en el art. 5.3, tercer párrafo, PD.

Art. 8.2.

Al ser un Registro público, el único límite de la potestad certificante es la que concierne a los datos de carácter personal. La mención a "cuantos extremos autorice el órgano competente" parece atribuir a tal órgano una discrecionalidad no técnica sino de oportunidad a la hora de certificar que no parece aceptable.

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Registro de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Canarias se considera en general ajustado al Ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones formuladas al articulado en el Fundamento V.