



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 428/2006

(Pleno)

La Laguna, a 13 de diciembre de 2006.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Asociaciones de Canarias (EXP. 406/2006 PD)**.

FUNDAMENTOS

I

1. Mediante escrito de 3 de noviembre de 2006, la Presidencia del Gobierno interesa, al amparo de los arts. 11.1.B.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, preceptivo Dictamen por el procedimiento ordinario en relación con el Proyecto de Decreto (PD), por el que se aprueba el Reglamento de Asociaciones de Canarias (PR).

La solicitud de Dictamen viene acompañada por los informes de acierto y oportunidad y Memoria económica de la Dirección General de Administración Territorial y Gobernación de fecha 6 de agosto de 2004 (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno), así como por los Informes de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia y Justicia de 19 de octubre de 2004, de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de 2 de noviembre de 2004 y 28 de junio de 2006 [art. 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda], de la Inspección General de Servicios de 21 de abril de 2005, de impacto por razón de género de 7 de abril de 2005, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia y Justicia de 19 de junio de 2006 [art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los Departamentos de la Administración autonómica]

* **PONENTE:** Sr. Suay Rincón.

y de la Dirección General del Servicio Jurídico de 17 de enero de 2005 [art.20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio].

Asimismo, se han cumplimentado los preceptivos trámites de audiencia mediante la publicación en el Boletín Oficial de Canarias de anuncios de 22 de octubre y 9 de diciembre de 2004 [arts. 105.a) y 24.1.c) de la Ley estatal de aplicación supletoria 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno], Informe de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos de fecha 26 de octubre de 2006 y toma en consideración del Proyecto de Decreto por el Consejo de Gobierno, en sesión celebrada el día 31 de octubre de 2006, de conformidad con lo dispuesto en el art. 50 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio.

2. El Proyecto de Decreto sometido a la consideración de este Consejo Consultivo está precedido por una Exposición de Motivos y compuesto por un artículo único, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales. El artículo único dispone la aprobación del Proyecto de Reglamento que figura como anexo del Proyecto de Decreto.

El Proyecto de Reglamento está integrado, a su vez, por 85 artículos, cuatro disposiciones adicionales (modificación del Reglamento orgánico de la Consejería de Presidencia y Justicia aprobado por el Decreto 40/2004, de 30 de marzo, Asociaciones declaradas de utilidad pública, Código de actividades y Encuadramiento del Consejo Canario de Asociaciones), una disposición transitoria única (Adaptación de Estatutos a la Ley 4/2003) y una disposición final única.

El articulado del Proyecto de Reglamento, en fin, se agrupa en torno a un Título Preliminar al que siguen después cinco Títulos. El Título Preliminar, compuesto por dos preceptos, regula el objeto del Reglamento y su ámbito de aplicación (arts. 1 y 2). El Título I (De las asociaciones) se divide en tres Capítulos: el Capítulo I (De la denominación de las asociaciones), arts. 3 a 6, el Capítulo II (Régimen interno de las asociaciones), arts. 7 a 14, y el Capítulo III (De las obligaciones documentales y contables de las asociaciones), arts. 15 a 23. El Título II (De las inscripciones registrales) también está dividido en tres Capítulos: el Capítulo I (De los actos inscribibles), art. 24, el Capítulo II (De los procedimientos de inscripción), arts. 25 a 46 y el Capítulo III (Del régimen jurídico de la inscripción), arts. 47 a 51. El Título III (Del registro de asociaciones de Canarias) tiene dos Capítulos: el Capítulo I

(Disposiciones Generales), arts. 52 a 56 y el Capítulo II (Estructura y funcionamiento del registro de asociaciones de Canarias), arts. 57 a 75. El Título IV (Del procedimiento de declaración de interés público de las avocaciones en función de su ámbito) posee dos Capítulos: el Capítulo I (Disposiciones generales sobre procedimiento de declaración de interés público de las asociaciones en función de su ámbito territorial), arts. 76 a 78, el Capítulo II (Disposiciones generales sobre procedimiento de declaración de interés público de las federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones), art. 79 y el Capítulo III (Sobre el procedimiento de revocación de la declaración de interés público de las asociaciones, federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones), arts. 80 a 82. Por último, el Título V (De la estructura y composición de los consejos canario, insulares y municipales de asociaciones), sin Capítulos, está integrado por tres artículos (arts. 83 a 86).

II

1. La exposición de motivos que precede al Proyecto de Decreto sometido a la consideración de este Consejo Consultivo invoca como fundamento competencial de la normativa proyectada el art. 30.7 del Estatuto de Autonomía de Canarias, que atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de asociaciones que desarrollen esencialmente sus funciones en Canarias.

En ejercicio de la expresada competencia, según se observa igualmente en la exposición de motivos, fue aprobada por el Parlamento de Canarias la Ley 4/2003, de 28 de febrero, de Asociaciones de Canarias (LAC), cuya disposición final segunda habilita al Gobierno de Canarias para dictar las normas reglamentarias precisas para el desarrollo y aplicación de la mencionada Ley.

Justamente, el Proyecto de Reglamento (Reglamento de asociaciones de Canarias) cuya aprobación se dispone por el artículo único del Proyecto de Decreto, objeto de este Dictamen, tiene por objeto el desarrollo y aplicación de la Ley de Asociaciones de Canarias, según declara su art. 1.

Se trata, por tanto, de un "reglamento ejecutivo" o de ejecución de una Ley autonómica, supuesto de preceptivo Dictamen de este Consejo Consultivo (art. 11.1.B.b) de la Ley 5/2002), y respecto del que la antes mencionada Ley 4/2003

constituye el marco legal de referencia fundamental, a los efectos de determinar su adecuación al Ordenamiento jurídico.

2. En efecto, por tratarse de un reglamento de carácter ejecutivo cuya función es la de desarrollar el contenido propio de una ley autonómica a la que sirve de “complemento indispensable” para la efectividad de sus disposiciones, nos corresponde en este trance valorar singularmente su adecuación al marco legal de referencia antes indicado.

Las cuestiones de carácter competencial, en su caso, habrían de plantearse en relación con la Ley de cobertura, en el supuesto sometido a nuestra consideración, la Ley 4/2003, como también antes quedó indicado, siempre y cuando el reglamento se mantenga en el ámbito que la Ley proporciona. En otro caso, por lo demás, primero, y ante todo, se produciría una infracción de la propia Ley, más allá de cualquier otra consideración de carácter competencial.

Con mayor razón ha de defenderse este planteamiento, cuando además este Consejo Consultivo ya se pronunció sobre la adecuación de la Ley 4/2003 al Ordenamiento jurídico (y, por tanto, a la normativa constitucional y estatutaria de aplicación al caso), con ocasión de su Dictamen precisamente emitido a propósito del Proyecto de Ley que posteriormente culminaría en la Ley 4/2003 (DCC 134/2001, de 19 de noviembre).

Es más, entonces pudo contrastarse la adecuación del proyecto legislativo sometido a nuestra consideración con la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. Aun cuando ciertamente dicha Ley no había entrado en vigor en el momento de la emisión de nuestro Dictamen, sí se tuvo oportunidad a la sazón de verificar la conformidad del proyecto legislativo antes indicado (que daría lugar a la Ley 4/2003) con el Proyecto de Ley que por su parte cristalizaría en la Ley Orgánica 1/2002, también mencionada con anterioridad.

3. Por otra parte, tampoco han registrado alteraciones de relieve los principios básicos establecidos por la jurisprudencia constitucional en la materia que nos ocupa. Tales principios habían quedado establecidos, por todas, por la capital STS 218/1988, de 22 de noviembre, recaída sobre la Ley vasca de Asociaciones. Y esta resolución fue asimismo tenida en cuenta y debidamente ponderada en nuestro DCC 134/2001.

Justamente, ha de agregarse, tales principios resultaron determinantes en la elaboración de la normativa estatal impulsada y finalmente aprobada en 2002 (que por primera vez vino a adaptar, en esta materia, la legislación vigente a la Constitución, casi veinticinco años después de aprobada esta última, puesto que hasta entonces se había mantenido en vigor la a todas luces arcaica y vetusta Ley 191/1964, de 24 de diciembre).

Y, recientemente, la constitucionalidad de la indicada normativa (Ley Orgánica 1/2002) ha sido confirmada por la STC 133/2006, de 27 de abril, que a su vez ha venido a revitalizar los principios rectores en materia de asociaciones establecidos por la anterior STC 218/1988 (esta vez, por lo demás, sin votos particulares).

Las coetáneas SSTC 134 y 135/2006, también de 27 de abril, como no podía ser de otra forma, invocan los mismos principios en la materia que nos ocupa, al examinar la constitucionalidad de las disposiciones normativas sometidas al juicio del Tribunal Constitucional (Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a las asociaciones de utilidad pública y Ley catalana 7/1997, de 18 de junio, de Asociaciones).

En definitiva, pues, puede concluirse con carácter general que, al tiempo de emisión de este Dictamen, el marco constitucional (y estatutario, en el caso de Canarias) ha visto actualizados y renovados sus principios rectores, pero éstos no han experimentado alteraciones sustanciales: tanto la Ley Orgánica 1/2002, como la reciente STC 133/2006, se sitúan en marcada línea de continuidad con los principios provenientes ya de la STC 218/1988.

III

1. Sobre la base de las precedentes consideraciones, corresponde a este Consejo Consultivo formular esencialmente un juicio de legalidad sobre la normativa proyectada.

El ejercicio de la potestad reglamentaria está igualmente sujeto a la observancia de una serie de exigencias impuestas por el Ordenamiento jurídico en su conjunto. Y si ya ha podido constatarse que los requisitos formales, atinentes a la competencia y al procedimiento, han sido puntualmente observados en este caso, resta por efectuar idéntico examen en relación a los requisitos sustanciales igualmente exigibles.

Desde esta última perspectiva, el reglamento no solamente no puede infringir ni contradecir la ley (principio de primacía o preferencia de ley), sino que tampoco puede invadir el ámbito de la reserva que es propio de ella (principio de reserva de ley).

Al examen indicado se encaminan las consideraciones que siguen, a cuyos efectos procede distinguir las observaciones al articulado del Proyecto de Decreto y del Proyecto de Reglamento.

2. Comenzando por las observaciones que suscita el Proyecto de Decreto, procede advertir en primer término que la norma proyectada se titula, y así se hace constar en el oficio de solicitud de Dictamen a este Consejo, como "Reglamento de Asociaciones de Canarias", aunque técnicamente sería más preciso decir *Reglamento de la Ley de Asociaciones de Canarias*.

De mayor calado son sin embargo las consideraciones relativas al plazo para el ejercicio de la potestad reglamentaria. La disposición final segunda.1 LAC con la rúbrica "Habilitación reglamentaria", ordena al Gobierno que dicte las normas reglamentarias precisas para el desarrollo y aplicación de la LAC en el plazo de seis meses. Atendiendo a la disposición final tercera LAC y a su fecha de publicación en el Boletín Oficial de Canarias, el 10 de marzo de 2003, ese plazo expiró el primer día de octubre de 2003.

Esto significa que transcurrido el plazo legal para dictar el reglamento, el Gobierno sólo lo podrá crear con apoyatura en su propia potestad reglamentaria. Esto es lo que afirma el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 7 de la STC 212/1996:

"En consecuencia, una vez que ha transcurrido (...) el señalado plazo, cualquier disposición reglamentaria que en el futuro pudiera dictar el Gobierno sobre la materia en cuestión no podrá tener más apoyatura que la eventualmente derivada de su propia potestad reglamentaria, con los límites constitucionales y legales a ella inherentes, nunca la de una prescripción como la que nos ocupa, absolutamente decaída en el tiempo. Lo cual es tanto como decir que el contenido normativo de la impugnada letra e) de la disposición adicional desapareció por entero con el transcurso de los seis meses siguientes a la promulgación de la Ley 42/1988, provocando así la desaparición sobrevenida,

que ahora apreciamos, del objeto del presente recurso de inconstitucionalidad en este particular”.

Y esta es la Doctrina reiterada de este Consejo Consultivo (entre los más recientes por ejemplo DCC 12/03 y 135/05).

3. En relación con el articulado del Proyecto de Reglamento son precisas también algunas observaciones, si bien hay que partir ante todo de una consideración de carácter general sobre la normativa proyectada sometida a nuestra consideración.

En los términos que ya han sido indicados con anterioridad, pero sobre los que ahora hay que profundizar, el Proyecto de Reglamento incluye las normas que constituyen el complemento técnico e instrumental de la ordenación legal. En este caso, ha de resaltarse que básicamente el Proyecto de Reglamento se dirige a satisfacer la función institucional que le resulta propia y a incorporar en consecuencia las disposiciones requeridas para garantizar la efectividad de la ordenación legal antes mencionada. En otros términos, con carácter general, interesa retener que apenas se procede a la reproducción de los preceptos legales que constituyen el parámetro legal de referencia del reglamento. Sólo se acude a esta técnica normativa, controvertida en otro caso (esto es, tanto cuando se abusa injustificadamente de ella, como sobre todo cuando se procede a efectuar reproducciones limitadas, sesgadas o parciales de los preceptos legales), cuando se procede al desarrollo inicial de cualquiera de las piezas que forman parte del conjunto del sistema, y por tanto para facilitar el cabal entendimiento de éste; o, si se prefiere, cuando la reproducción resulta no sólo adecuada, sino incluso necesario.

Sin perjuicio de ello, se formulan las observaciones puntuales que siguen a continuación:

Art. 2.2. La Ley de Asociaciones no contempla como una modalidad específica de asociación las uniones de asociaciones, sino como un tipo genérico (art. 10)

Art. 4. El art. 4, en sus apartados a), b), c) d) y e) procede a reproducir el art. 7 LAC. Ciertamente, la reproducción no es exactamente fiel, pero, no obstante ello, se sitúa en sintonía con la regulación autonómica. No cabe objetar, por tanto, este precepto desde la perspectiva expuesta: las precisiones reglamentarias pueden resultar adecuadas y necesarias. Ahora bien, del mismo modo, el art. 4, en la totalidad de sus apartados, reproduce el art. 8 de la Ley Orgánica 1/2002. Y esta

cuestión merece un comentario adicional. Como señala la STC 133/2006 F J 7º, la regulación de las denominaciones de las asociaciones forma parte del desarrollo del contenido esencial del derecho fundamental de asociación. A fin de conciliar la doble exigencia del respeto a la normativa orgánica y a su ámbito propio, por una parte, y, por otro lado, la conveniencia y hasta la necesidad de conservar las precisiones reglamentarias incluidas en el precepto, procedería iniciar éste con una remisión genérica a los términos dispuestos por la normativa orgánica reguladora del derecho de asociación.

Por otro lado, y ya más específicamente, en relación con el apartado d), según el art. 7.3 LAC, la marca registrada debe ser "notoria". Y, en cuanto al apartado e), la identificación nominal de las personas jurídicas públicas de base territorial excluye otras no mencionadas, nacionales y extranjeras. La Ley (art. 7.3 LAC) no quiere que se mencione a ninguna ("cualquier otra persona jurídica, pública o privada"), por lo que sin perjuicio de la nominación efectuada debe incorporarse una cláusula genérica de cierre.

Art. 9.2. La Asamblea de la asociación está integrada por todos los asociados. La composición universal de la Asamblea está implícita en la Ley de Asociaciones (art. 9.2).

Art. 10.2.a). Entre las competencias, figura la de la Asamblea aprobar una memoria anual de actividades. Puede considerarse concreción del art. 20.c) LAC.

Art. 11.2 y 3. El art. 14.2 LAC permite sistemas de voto ponderado que no tienen que ser proporcionales, por lo que se correspondería mejor con las previsiones legales proceder a reemplazar las expresiones utilizadas.

Art. 13.1 (2º inciso), 4 y 5. El art. 24.3 LAC remite a los Estatutos la concreción de estos extremos. Podría considerarse entonces que se produce una especie de reserva a favor de ellos. Si la remisión que la Ley formula es precisa y concreta, habría que aplicarla en rigor. Cuando sin embargo se formula en términos más amplios y genéricos, podría admitirse en esos casos una cierta colaboración reglamentaria. No obstante, en este precepto reglamentario la exhaustividad de su contenido requiere ser atemperada.

Art. 20.2. Los principios y normas de contabilidad no deben ser los “generalmente aceptados”, sino los que resulten de aplicación “conforme a las normas específicas que les resulten de aplicación” (art. 29.1 LAC).

Art. 24.h). Siguiendo al art. 35.g) LAC, debiera incluirse asimismo la “liquidación” de la asociación, así como “la impugnación de acuerdos sociales”. La reproducción de la norma es incompleta, en este caso, y puede perturbar la seguridad jurídica.

Art. 29.3. En lugar de “legislación básica administrativa común”, procede remitirse a la “legislación básica sobre procedimiento administrativo común”, no sólo en aras de la coherencia como se hace en otros preceptos (art. 28.1, 31.1, 31.2 o 36.2 PR), sino que es la fórmula que mejor se corresponde con los requerimientos propios de nuestro Ordenamiento jurídico.

Art. 44.2. Las causas previstas en el art. 39 del Código Civil ya están expresamente contempladas en el precepto que se comenta, por lo que el reenvío es innecesario. En todo caso, ha de evitarse la referencia singular a un precepto de la normativa a que se remite, para evitar los problemas que podrían surgir por un simple cambio de numeración.

Art. 53.1. De conformidad con el art. 58.2 PR, forma también objeto del Registro el “fichero de denominaciones de asociaciones”, y así se debiera hacer constar.

Art. 77.2. La remisión que se hace al art. 77 PR debe serlo al 76 PR.

Art. 77.3. Por coherencia con la declaración de que se trata (insular), la remisión del expediente debiera serlo en primer lugar a las Consejerías o Departamentos del Cabildo con competencias en la materia. Por otra parte, una norma reglamentaria autonómica no puede indicar el órgano insular que resulta competente a los efectos de que se trata, lo que afecta a su autonomía, que es plenamente organizativa.

Art. 78.2. Por coherencia con la declaración de interés de que se trata (municipal), la remisión del expediente debiera serlo en primer lugar a las Concejalías o Departamentos del Ayuntamiento con competencias en la materia.

Art. 79. Al precepto habría que añadirle una fórmula indicativa de que, además, se debiera cumplir los requisitos que para el efecto dispone el precepto legal de cobertura, que es el 38.5 LAC.

Disposición adicional tercera. Los “Códigos de Actividades” parecen complementarios del fichero de asociaciones regulado en el art. 58.2 PR. Como los Códigos de Actividades se incrementarán en razón de la constitución de nuevas asociaciones con nuevos ámbitos materiales de actividad, los Códigos más que constituir un Anexo del Reglamento que se aprueba debieran constituir parte del Registro (como el fichero), debiéndose asimismo contemplar la posibilidad de acceder a sus contenidos.

Disposición transitoria única. Por lo que respecta a su apartado tercero, procede su supresión, porque el reglamento carece de la habilitación legal requerida para disponer la equiparación de las asociaciones inscritas pero no adaptadas a las asociaciones no inscritas. Así lo declaró el Tribunal Supremo en su Sentencia de 20 de abril de 2006, respecto de un precepto similar contenido en el Real Decreto 1497/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones y sus relaciones con los restantes Registros de Asociaciones.

4. Como observaciones gramaticales se formulan también las siguientes:

Art. 60.f). Donde dice “de la misma”, debiera decir *de los mismos*.

Art. 76.3. Se debiera hacer referencia expresa asimismo al Consejo Canario de Asociaciones, cuya preceptiva intervención contempla el art. 43.3.c) LAC. En el tercer párrafo de este apartado, por otra parte, donde dice “haya emitido”, se debiera decir *hayan emitido*.

Art. 76.4. Donde dice “expediente” debe decir *en el procedimiento*”, pues el expediente es sólo el soporte físico que exterioriza el procedimiento tramitado. Idéntica observación se formula a los art. 77.4, 78.3, así como a los arts. 80.4 y 82.3, y a la disposición adicional segunda PR. Por otra parte, tal y como se dispone en el art. 80.4 PR, relativo a la Resolución de revocación, se debiera hacer constar asimismo la notificación al Ministerio de Hacienda.

Art. 77.4. El Boletín “correspondiente” es el de la Provincia, como en efecto se menciona por su nombre en los arts. 81.4 y 84.4 PR.

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

1. Salvo en lo relativo a la Disposición transitoria única.3, el Proyecto de Decreto objeto de este Dictamen es conforme a Derecho.

2. Se formulan también algunas observaciones de carácter jurídico técnico al articulado expresadas en el Fundamento III de este Dictamen.