



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 307/2011

(Pleno)

La Laguna, a 10 de mayo de 2011.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regula el registro y funcionamiento de las Asociaciones del Alumnado, así como de sus Federaciones y Confederaciones en el ámbito educativo de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 267/2011 PD)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

1. Se interesa por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias al amparo del artículo 11.1.B.b) en relación con el artículo 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), Dictamen sobre el *Proyecto de Decreto por el que se regula el Registro y Funcionamiento de las Asociaciones del Alumnado, así como de sus Federaciones y Confederaciones en el Ámbito Educativo de la Comunidad Autónoma de Canarias*, tomado en consideración por el Gobierno en sesión celebrada el 15 de abril de 2011, según resulta del certificado del acuerdo gubernativo que acompaña a la petición de Dictamen (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

2. El Dictamen ha sido solicitado con carácter urgente, en virtud de lo previsto en el artículo 20.3 de la citada Ley, motivándose la reducción del plazo para la emisión del parecer de este Consejo en base a la necesidad de aprobar la norma proyectada antes de la celebración de elecciones, el próximo día 22 de mayo, a partir de cuya fecha el Gobierno "cesará y entrará en funciones, con lo que quedará mermada así su capacidad normativa". Es preciso manifestar, antes de entrar en el estudio del Proyecto de Decreto sometido a preceptivo Dictamen, que, se emite en el

---

\* **PONENTE:** Sr. Suay Rincón.

breve plazo señalado en la solicitud, con las limitaciones inherentes a ello, en aras a la adecuada eficacia institucional.

3. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación. Consta en el expediente, además de la certificación del acuerdo gubernativo de toma en consideración del PD, de 15 de abril de 2011, la siguiente documentación:

- Informes de iniciativa reglamentaria, de 31 de enero de 2011 (Disposición Trigésimoprimera del Decreto 30/2009, de 19 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las Directrices sobre su forma y estructura) y de impacto por razón de género (artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación con la Disposición final primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno), así como la preceptiva memoria económica, de 20 de septiembre de 2010 (art. 44 de la Ley 1/1983).

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, de 11 de octubre de 2010 (artículo 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, de 18 de diciembre, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias).

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 25 de noviembre de 2010 (artículo 26.4.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 12/2004, de 10 de febrero).

- Informe de la Inspección General de Servicios, de 14 de marzo de 2011 (Decreto 163/2001, de 30 de julio, modificado por Decreto 394/2007, de 27 de noviembre)

- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, de 14 de febrero de 2011 (artículo 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991, de Organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias).

- Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, de 8 de abril de 2011 (artículo 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero).

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 11 de abril de 2011 (artículo 2 del Decreto 45/2009, de 21 de abril, regulador de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno).

- Asimismo, constan informes del Consejo Escolar de Canarias, de 27 de octubre de 2010 y de la Dirección General de Promoción Educativa de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, de 17 de enero de 2011.

## II

1. El Proyecto de Decreto que nos ocupa tiene por objeto establecer el régimen jurídico, registro y funcionamiento de las asociaciones del alumnado, de sus federaciones y confederaciones, en el ámbito educativo de la Comunidad Autónoma de Canarias, con derogación expresa del Decreto 92/1987, de 21 de mayo, por el que se regulan las Asociaciones de Alumnos y las Federaciones y Confederaciones de Asociaciones de Alumnos, manteniéndose en vigor, en todo lo que resulte compatible con la nueva norma, la Orden de la Consejería de Educación, de 23 de junio de 1987, por la que se regula el Registro de Asociaciones de Alumnos y de Padres de Alumnos, al tiempo que se faculta al titular del departamento competente en materia de Educación para dictar cuantas disposiciones sean precisas para su desarrollo. La Disposición Adicional Segunda establece que será de aplicación el Reglamento de Asociaciones de Canarias (Decreto 12/2007, de 5 de febrero), en cuanto al funcionamiento y régimen interno de las asociaciones y, en general, en todos aquellos otros aspectos no regulados específicamente en el presente Decreto.

2. La norma proyectada encuentra amparo en la competencia que ostenta la Comunidad Autónoma de Canarias, conforme a lo establecido en el artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de enseñanza en toda la extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 27 de la Constitución y en las Leyes Orgánicas que lo desarrollan.

Ahora bien, sin perjuicio de ello, también ha de tenerse presente el artículo 30.7 del Estatuto de Autonomía de Canarias y la normativa legal dictada en su desarrollo, en relación al Derecho Fundamental consagrado en el artículo 22.1 de la Constitución Española, cuya configuración sustantiva corresponde al Estado.

En efecto, ya en nuestro Dictamen 428/2006, de 13 de diciembre, manifestamos que “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, cuya disposición final segunda habilita al Gobierno de Canarias para dictar las normas reglamentarias precisas para el

desarrollo y aplicación de la mencionada Ley (...); por ello, la presente norma “tiene por objeto el desarrollo y aplicación de la Ley de Asociaciones de Canarias”, especialmente, en lo que se refiere a lo dispuesto en la disposición adicional primera de dicha Ley, que establece que “las asociaciones de carácter especial, como son las juveniles, de alumnos, de padres de alumnos, de vecinos, de personas mayores (...), se rigen en sus aspectos generales por la presente Ley, sin perjuicio de la legislación relacionada con la actividad que realicen”.

Al igual que se manifestó en el Dictamen anteriormente referido, la norma sobre la que aquí se dictamina constituye “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 mencionada Ley 4/2003 constituye el marco legal de referencia fundamental, a los efectos de determinar su adecuación al ordenamiento jurídico”.

Como igualmente se trata de un reglamento de carácter ejecutivo cuya función es desarrollar el contenido propio de una ley autonómica, corresponde valorar su adecuación no sólo al marco legal de referencia antes indicado, sino también, por el carácter especial que poseen las Asociaciones de Alumnos, a la normativa reguladora de la materia correspondiente a la Educación, ámbito en el que ejercen sus actividades las mismas

### III

1. Consta el presente proyecto normativo, tras una parte expositiva inicial, a modo de Preámbulo, en la que se establece el ámbito normativo en el que se inserta el PD, así como su justificación, de tres Capítulos en los que se distribuyen los veintisiete artículos que contiene, así como de cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria única, otra derogatoria y dos finales.

- El Capítulo I, denominado “Disposiciones Generales”, regula el objeto del Decreto, que es la creación del Registro de Asociaciones, Federaciones y Confederaciones del Alumnado de la Comunidad Autónoma de Canarias, y el establecimiento de las normas específicas que lo regulan, así como la regulación de otros aspectos específicos, y el régimen jurídico de la constitución, organización y funcionamiento de las asociaciones del alumnado, y sus federaciones y confederaciones, que se regirán por la normativa general contenida en la Ley y Reglamento de Asociaciones de Canarias y por la norma proyectada. Se contiene

también el ámbito de aplicación, y las finalidades de las asociaciones, federaciones y confederaciones del alumnado.

- El Capítulo Segundo lleva por rúbrica "Integración y Colaboración de las Asociaciones del Alumnado con los Centros Educativos", regulando la participación y colaboración con los centros educativos, los derechos que se reconocen a las asociaciones de alumnos, el uso de las instalaciones de los centros educativos y el deber de colaboración de aquéllas con el proyecto educativo del centro.

- El Capítulo Tercero está dedicado al "Registro de Asociaciones del alumnado, de sus federaciones y confederaciones", regulando la organización del registro de asociaciones del alumnado de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como de sus federaciones y Confederaciones. El Capítulo se estructura en tres Secciones, dedicadas a regular la Inscripción en el Registro; la publicidad, obtención, rectificación y cancelación de datos; y las obligaciones registrales y documentación de las asociaciones, Federaciones y confederaciones; respectivamente.

- La Disposición Adicional Primera prevé la delegación de facultades de representación en terceros, aunque no sean miembros asociativos, con sujeción a lo dispuesto en la legislación sobre asociaciones de Canarias, si los estatutos no lo prohibieran, especificando que dicha representación será necesaria, en todo caso, cuando la integridad de los miembros directivos fueren menores de edad.

- La Disposición Adicional Segunda establece que será de aplicación el Reglamento de Asociaciones de Canarias en cuanto al funcionamiento y régimen interno de las asociaciones, y en general, en todos aquellos otros aspectos no regulados específicamente en el Decreto proyectado.

- La Disposición Adicional Tercera regula la migración de datos al Registro de Asociaciones de Canarias, de los asientos de inscripción y disolución de las asociaciones, federaciones y confederaciones reguladas por el Decreto.

- La Disposición Adicional Cuarta prevé que los libros se presentarán para su habilitación en soporte papel hasta que sea posible la habilitación por procedimientos informáticos.

- La Disposición Transitoria Única dispone que las asociaciones, federaciones y confederaciones del alumnado preexistentes en el momento de la entrada en vigor del Decreto proyectado, con inscripción vigente en el Registro de Asociaciones de Canarias, puedan optar por mantener su actual inscripción en dicho Registro, o

presentar nueva solicitud de inscripción en el Registro que se crea mediante este decreto.

- La Disposición Derogatoria Única contiene, en su primer apartado, la derogación del Decreto 92/1987, de 21 de mayo, así como de cualquier otra disposición de igual o inferior rango que se oponga a lo dispuesto en el nuevo Decreto. El apartado segundo mantiene en vigor la Orden de la Consejería de Educación, de 23 de junio de 1987, por la que se regula el Registro de Asociaciones de Alumnos y de Padres de Alumnos, en todo aquello que resulte compatible con la nueva norma.

- La Disposición Final Primera faculta al titular del departamento competente en materia de educación para dictar las normas de desarrollo del Decreto.

- La Disposición Final Segunda establece que el nuevo Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

- Acompañan al texto del Decreto los Anexos I y II, que recogen los modelos normalizados de solicitud y representación Apud Acta.

2. En términos generales, la norma proyectada se adecua al ordenamiento jurídico, así como a lo previsto en el Decreto 30/2009, de 21 de mayo, del Presidente, en relación al uso no sexista del lenguaje.

Con carácter general, las asociaciones del alumnado se rigen por la Ley Orgánica Reguladora de Educación, L.O. 2/2006, de 3 de mayo, que en su artículo 119 enmarca el derecho de asociación en el derecho a la participación en el funcionamiento y gobierno de los centros docentes públicos y concertados; por su parte, el artículo 7 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, garantiza la libertad de asociación y establece que el alumnado podrá asociarse de acuerdo con la ley y con las normas que reglamentariamente se establezcan; la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, reconoce, así mismo, los derechos de los menores a la participación, asociación y reunión; si bien la Ley establece que para que aquéllas puedan obligarse civilmente deberán nombrar, de acuerdo con sus estatutos, un representante legal con plena capacidad de obrar.

En el ámbito concreto de nuestra Comunidad Autónoma, la Disposición Adicional Primera de la Ley 4/2003, de 28 de febrero, de Asociaciones de Canarias, establece que las asociaciones de carácter especial, entre otras las de alumnos, se rigen en sus

aspectos generales por la citada Ley, sin perjuicio de la legislación específica que les resulte de aplicación. El Decreto 81/2010, de 8 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Centros Docentes Públicos no Universitarios de la Comunidad Autónoma establece, también, que se podrán constituir asociaciones de alumnos del centro educativo.

Así, la norma proyectada concreta y regula en sus aspectos específicos las previsiones contenidas en la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación, acomodándose a la legislación autonómica de asociaciones de Canarias en sus aspectos generales. Teniendo en cuenta lo anterior, la norma proyectada no vulnera el marco normativo que le resulta de aplicación siendo coherente con el mismo.

3. No obstante, pueden formularse las siguientes observaciones al texto:

- En el artículo 2 se establece que “la constitución, organización y funcionamiento de las asociaciones del alumnado, y sus federaciones y confederaciones, se regirán por la normativa general contenida en la Ley y Reglamento de Asociaciones de Canarias y por el presente Decreto”, sin embargo, no se menciona la normativa estatal que le resulta de aplicación, en cuanto al funcionamiento de estas asociaciones.

- La observación referida al artículo 1 es de aplicación también a lo previsto en el artículo 3, al establecer que el Registro de Asociaciones es único. En este sentido, cabe también mencionar que el artículo 34.2. de la Ley 4/2003, de 28 de febrero, de Asociaciones de Canarias, establece que la inscripción en el Registro de Asociaciones -regulado en esa Ley- exime de cualquier otra general o sectorial que tenga el mismo efecto. Así mismo, el artículo 3 alude al Registro de Asociaciones al que “se refiere el artículo anterior”. En realidad debe decir a que se refiere el artículo 1º, pues el artículo “anterior”, es decir, el 2º, no se refiere al Registro.

El número 2 del artículo 3 PD, establece imperativamente que “deberán inscribirse en el Registro: (...)”. Procede señalar que el derecho de asociación incluye el derecho de inscripción, lo que recomienda sustituir el término imperativo “deberán”. Téngase en cuenta también que la inscripción es un derecho de la propia asociación, ex artículo 24 LODE, ya citada, y que el régimen legal que lo configura permite la existencia de asociaciones no inscritas, toda vez que la inscripción no tiene efectos constitutivos sino de mera publicidad (SSTS 14.01.1986, 30.06.1994, entre otras). En esta misma línea (STC 291/1993, y SSTS de 22 de julio de 1089 y 26 de febrero de 1989), la denegación de la inscripción “puede entrañar una lesión del

derecho fundamental de asociación, ya que el ejercicio del derecho de asociación no se realiza plenamente sino cuando se satisface la carga de la inscripción" (Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias, número 134/2001, de 19 de noviembre de 2001, al Proyecto de Ley de Asociaciones de Canarias).

La inscripción puede también configurarse, desde otra perspectiva, como una carga (STC 219/2001, de 31 de octubre) de cuyo cumplimiento se haga depender el disfrute de determinadas ventajas. Pero, en todo caso, dicha obligatoria inscripción habría de venir expresamente prevista por el legislador competente, quiere ello decir que configurar la inscripción registral como condición necesaria para el disfrute de los derechos y los beneficios, establecidos en la legislación específica que resulta de aplicación, ha de hacerse mediante Ley, no mediante el presente Proyecto de Decreto, que, en este sentido, parece exceder su marco competencial, conclusión que, por otro lado, también se alcanza a la luz de lo dispuesto en el artículo 4.1. de la Ley de Asociaciones Canarias que establece que se rija por aquélla, y por sus Disposiciones de desarrollo, la inscripción registral. Téngase en cuenta que la Disposición Final Primera de la Ley concreta que se rigen por la misma, en cuanto a sus aspectos generales, las asociaciones de alumnos, sin perjuicio de la legislación específica relacionada con la actividad que desarrollen. Parece evidente que la inscripción es un aspecto de regulación general, no de carácter específico en relación a la actividad que desarrollen, razón por la que no parece que los aspectos regulatorios de la inscripción puedan alterarse por el PD sometido a Dictamen.

- La mayoría de los derechos que se recogen en el **artículo 7** PD vienen ya reconocidos en la normativa antes citada, de directa aplicación, se considera impropio el uso de la técnica, por otra parte incorrecta, según viene señalando el Tribunal Constitucional, de reiteración de preceptos contenidos en normas con rango de Ley.

El art. 7 a) es confuso, ya que al manifestar taxativamente que se debe designar a un representante de la asociación mas representativa del centro para formar parte del Consejo Escolar del Centro y añadir, posteriormente, que se ha de salvaguardar la preferencia del derecho de elección al de designación, se crea una indeterminación sobre cuando emplear ambos mecanismos referidos; por ello, sería recomendable desarrollar o determinar la norma que establece en qué supuestos y con qué condiciones corresponde la designación y cuándo la elección.

- Procede mejorar técnicamente la redacción del artículo 8.4, en aras de la seguridad jurídica.

- Procede reiterar en relación con el **artículo 11 PD** la objeción antes formulada respecto del art. 3, al establecer que “las asociaciones, federaciones y confederaciones del alumnado inscritas tendrán los derechos y los beneficios establecidos en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en la Ley 4/2003, de 28 de febrero, de Asociaciones de Canarias y en el resto del ordenamiento jurídico”.

- En el **artículo 15**, en relación con el plazo de 15 días para subsanación, debe tenerse en cuenta que el artículo 71 LRJPAC establece un plazo de 10 días, al igual que el artículo 49 del Reglamento de Asociaciones de Canarias, aprobado mediante Decreto 12/2007, de 5 de febrero.

- Con respecto a la obtención de datos obrantes en el registro, y según dispone el **artículo 18 PD**, la Dirección General competente en materia de promoción educativa estimará la concurrencia de un “derecho” en la persona solicitante de la obtención de datos obrantes en el Registro. Cabría mejorar su redacción y especificarse que se trata de un “derecho de acceso”, pues cabe entender que la norma proyectada se refiere al derecho de acceso a los registros y archivos públicos. En este punto, debe recordarse la doctrina del Tribunal Constitucional en relación a dos criterios, de muy diferente alcance y configuración, que guardan relación con el derecho de acceso a los archivos y registros: el “interés legítimo” y el “interés directo”, ex artículo 37 LRJPAC; lo cual parece recomendar una revisión de la redacción del proyectado artículo 18 a la luz de dicha consolidada doctrina.

- De acuerdo con el artículo 29 de la Ley de Asociaciones de Canarias, el vigente Reglamento que la desarrolla contiene en sus artículos 15 a 23, del Capítulo III del Título I, el régimen de las obligaciones documentales y contables de las Asociaciones, también de aplicación a las asociaciones de alumnos, reguladas en el PD, el cual reproduce innecesaria y literalmente la práctica totalidad de los citados preceptos, en los proyectados **artículos 21 a 26**, salvo alguna especificidad.

4. Una última cuestión se refiere, en fin, a la ausencia de regulación de la figura del gestor de los recursos económicos de las asociaciones, federaciones y confederaciones de alumnos, que tenía una regulación específica en el artículo 17 del Decreto 92/1987: “1. Cada una de las asociaciones de alumnos, federaciones o confederaciones de alumnos, deberá contar con dos gestores, no retribuidos, para velar por el buen uso de sus recursos económicos. 2. La designación de los gestores

se realizará por la Junta Directiva de la asociación, federación, confederación y recaerá sobre personas mayores de edad. En el caso de las asociaciones, la designación recaerá en algunos miembros mayores de edad o en profesores o en padres de alumnos del Centro. 3. La actuación de los gestores no podrá contradecir los acuerdos adoptados por los órganos competentes de la asociación, federación o confederación”.

Todo ello determina la necesidad de regular de forma específica, como se hizo en el Decreto que se proyecta derogar, la figura del gestor económico por la importancia de sus funciones, lo cual se omite pese a regularse también en el PD cuestiones de índole económica, relacionadas con el Registro, tales como las correspondientes a los libros contables de las asociaciones, federaciones y confederaciones, siendo un claro ejemplo de ello el art. 21 de la norma proyectada, que regula la obligación de llevar libros contables, estableciendo que cuando el presupuesto de la Asociación sea inferior a 30.000 euros, la contabilidad será simplificada, lo que muestra por sí mismo la disposición de medios económicos, que ostentan las mismas, para la consecución de sus finalidades.

## C O N C L U S I Ó N

Se considera conforme a Derecho el Proyecto de Decreto sometido a la consideración de este Consejo Consultivo.