Novenes Jornades de Dret Català a Tossa, 1996

Distribución competencial en materia de asociaciones

Mª Jesús Monfort Ferrero

Adela Serra Rodríguez

Departamento de Derecho Civil

Universitat de València

Sumario: 1. Introducción. 2. Normativa vigente en materia de asociaciones: 2.1. Constitución, efectos y estructura interna de las asociaciones: a) Constitución: b) Estatutos y estructura interna de las asociaciones. 3. La delimitación de las competencias autonómicas en materia de asociaciones. 4. Competencias de la Comunidad Valenciana.

1. Introducción

La asociación es aquella organización mediante la cual una pluralidad de personas se unen para la consecución de un fin común (F. CAPILLA RONCERO).

La persona jurídica de tipo asociativo requiere una pluralidad de personas, un fin que ha de ser posible, lícito y determinado, y una organización (L. DÍEZ-PICAZO).

Dentro de esta definición genérica se comprende tanto las asociaciones sin finalidad lucrativa como las sociedades que persiguen una ganancia (mercantiles y civiles). Sin embargo, en sentido estricto, la expresión «asociación» se refiere únicamente a aquéllas que no están presididas por ánimo de lucro, es decir, no persiguen la obtención de un beneficio repartible entre sus socios.

En efecto, de los arts. 35 y 36 del C.C. también se puede desprender este doble sentido del término asociación. El art. 35-1 C.C. contempla las asociaciones de «interés público», mientras que los arts. 35-2 y el 36 hablan de asociaciones de «interés privado» o «sociedades», remitiéndose a las disposiciones legales correspondientes para la adquisición de personalidad jurídica. El criterio de distinción radica en la distinta condición del interés que las caracteriza; de este modo, la Ley 24 de diciembre de 1964 constituye el régimen general de las asociaciones, que no sean sociedades, identificando asociación de «interés general», con la asociación sin ánimo de lucro.

2. Normativa Vigente en materia de Asociaciones

La normativa vigente actualmente en España en materia de asociaciones se encuentra, como hemos dicho, en la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, puesto que el art. 22 de la Constitución, regulador de las asociaciones, no ha sido todavía objeto de desarrollo mediante la oportuna ley orgánica. Contamos por tanto, con una normativa preconstitucional que hay que leer a través de la Constitución, estando en vigor únicamente todo aquello que no se oponga a la misma. Como sabemos la Constitución ha de entenderse directamente aplicable, como ha manifestado el Tribunal Supremo y sus principios prevalecen frente a la Ley de 1964. (STS de 3 de julio de 1979, R.A. 3.182 y 3.183).

Antes de la promulgación de la Constitución la Ley de Asociaciones de 1964 partía de una libertad ìvigiladaî del derecho de asociación, de ahí las cautelas previstas en todos los momentos de la actividad social que se traducen en una fuerte intervención y control administrativo, como el régimen preventivo de autorización para la constitución de asociaciones o la posibilidad de disolución y suspensión de las asociaciones por decisión de la autoridad administrativa. Todas estas medidas provocaban fuertes restricciones al derecho de asociación que, como veremos, se van a ver afectadas por la Constitución.

El art. 1.1º de la L.A. proclama la «libertad de asociación» siempre que se ejerza para «fines lícitos y determinados». Con la exigencia de licitud y determinación de los fines se intentaba evitar la formación de asociaciones que encubriesen formaciones políticas o sindicales, así como la consecución de fines contrarios a los Principios Fundamentales del Movimiento y demás Leyes Fundamentales.

Ahora bien, no existe solo una ley reguladora de las asociaciones a nivel estatal. La ley de 1964 excluye de su ámbito de aplicación las asociaciones reguladas en leyes especiales y, según ha dicho la jurisprudencia, «no cumple la función de desarrollar el derecho de asociación como género, estableciendo una regulación que haya de ser respetada por las leyes especiales que incidan en el ámbito del derecho de asociación reconocido en el art. 22 de la Constitución». Así, junto a esta Ley existen otras que regulan modalidades asociativas especiales como los sindicatos (Ley 1 de abril de 1977 y L. O. de 2 de agosto de 1985), los partidos políticos (L. 9 de diciembre de 1978), las asociaciones profesionales de jueces y magistrados (Ley de 10 de enero de 1980), etc. Además de lo anterior hay que tener en cuenta la normativa autonómica a la que nos referiremos en el epígrafe correspondiente.

De este modo podemos distinguir dos grupos de asociaciones: 1) las regidas por legislación general (entendiendo por general todo aquello que no esté regulado por ley especial); 2) y otras regidas por leyes especiales sujetas, por tanto, a un régimen jurídico algo distinto. Este sistema dualista ha sido fuertemente criticado por la doctrina. Sin embargo, aun hoy en día la propia Constitución lo consagra, tal y como lo hacía la legislación anterior, y también distingue un régimen jurídico general («se reconoce el derecho de asociación») y regímenes especiales (partidos políticos, asociaciones empresariales, sindicatos de trabajadores y mutualidades).

Como hemos dicho, hay que interpretar la Ley del 64, de Asociaciones siempre partiendo de la Constitución. El art. 22 de C.E. reconoce como un derecho fundamental el de asociación, consagrando el principio de plena libertad asociativa, frente a la Ley de 1964 que reducía esta libertad a finalidades concretas compatibles con la ideología del régimen franquista.

De la ubicación del precepto, dentro de la Sección 1ª del Capítulo 2º del Título I, y del art. 81 de C.E. se desprende que la regulación de este derecho está reservada a ley orgánica que, en todo caso, deberá respetar su contenido esencial. Además, este derecho puede ser tutelado ante los Tribunales ordinarios mediante un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, mediante recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (art. 53. 2 C.E.).

El precepto constitucional recoge un límite infranqueable del ejercicio de este derecho, cual es, la proscripción de las asociaciones ilegales, que son aquellas que persiguen o utilizan medios tipificados como delito (art. 22.2 C.E.). Asimismo, se prohiben las asociaciones secretas o paramilitares, sin tener en cuenta la licitud o ilicitud de los fines perseguidos (art. 22.5 C.E.). El actual Código Penal en su art. 515 tipifica diversos supuestos de asociaciones penalmente ilícitas.

Por otra parte, debe entenderse eliminado el sistema de control, previsto en la Ley de 1964, que era ejercido por la autoridad administrativa (mediante autorización preceptiva para la constitución de asociaciones, intervención en su vida interna, suspensión de las mismas...). Tan sólo la autoridad judicial mediante sentencia fundada en la ley podrá suspender o disolver las asociaciones (art. 22.4). La única medida de intervención administrativa se reduce a la exigencia de inscripción en un registro «a los solos efectos de publicidad», por lo que el Registro Nacional de Asociaciones previsto en la Ley de 1964 como un registro general para todas las asociaciones, sin perjuicio de la existencia de registros especiales para asociaciones de tipo específico, está plenamente vigente.

2.1. Constitución, Estatutos y estructura interna de las asociaciones

a) Constitución

Son necesarios dos elementos para que nazca una asociación, esto es un sustrato o base, que estará formado por un conjunto de individuos pero que funciona independientemente de los mismos; y un reconocimiento en virtud del cual el Ordenamiento Jurídico otorga a tal entidad la cualidad de persona jurídica.

1) En cuanto al sustrato o base:

Se nos plantea, en primer lugar, la cuestión del número mínimo de miembros integrantes de la asociación. La Ley de 1964 en su art. 3 habla de «varias personas naturales». Tradicionalmente se ha interpretado este artículo entendiendo que debían ser al menos tres personas, pero actualmente hay autores que entienden que bastaría con dos. Sin embargo, la normativa autonómica existente se orienta en la primera dirección. La Ley de 12 de febrero de 1988, de Asociaciones del Parlamento Vasco, en su art. 5 requiere el acuerdo de tres o más personas y en el mismo sentido se manifiesta elProyecto de Ley de Asociaciones de la Generalitat de Cataluña, pues en su art. 2.1 habla de «tres o más personas».

En segundo lugar, cabe preguntarse si las «personas» que componen la asociación deben ser personas físicas o si es posible que los miembros sean, a su vez, personas jurídicas. La Ley de 1964, como acabamos de mencionar, se refiere a «varias personas naturales». Sin embargo, tras la Constitución, la interpretación debe ser más amplia, pudiendo también ser miembros de la asociación las personas jurídicas. Así lo hace la legislación autonómica existente, que permite expresamente que las personas jurídicas sean miembros de las asociaciones.

La Ley de Asociaciones vasca en su art. 5 establece que pueden constituir y ser miembro de asociaciones: a) Las personas físicas mayores de edad y los menores emancipados; b) Las personas jurídicas de toda índole públicas y privadas; c) Menores de edad cuando se trate de asociaciones juveniles.

Igualmente, el art. 4 del Proyecto catalán dispone que pueden constituir asociaciones y ser miembros: a) Las personas físicas mayores de edad y los menores emancipados; b)Las personas jurídicas privadas y públicas; c) Los menores de edad cuando se trata de asociaciones juveniles.

Pero no basta, para que exista la asociación, con un conjunto de miembros. Este grupo de personas que forman el sustrato o base de la asociación deben tomar el acuerdo de asociarse de manera voluntaria. La Ley de 1964 en su artículo 3.1 únicamente se refiere a un acuerdo voluntario de servir un fin «determinado» y «lícito». Ya hemos visto como a través de los

adjetivos «determinado» y «lícito» se limitaba fuertemente el derecho de asociación.

La Ley de Asociaciones del País Vasco y el Proyecto Catalán se muestran más conformes con la constitución al referirse a este acuerdo. El art. 5 de la Ley vasca dice que «las asociaciones se constituyen mediante el acuerdo…por el que se crea una entidad organizada para la consecución de fines mutuos o generales, comprometiéndose para ello a poner en común sus conocimientos, su actividad o sus recursos económicos con carácter permanente». Por su parte, el art. 2 del Proyecto catalán establece que «en la asociación, tres o más personas se unen de manera voluntaria, libre y solidaria para conseguir, sin afán de lucro, un fin que puede ser de interés mutuo o general, y se comprometen para ello a poner en común sus conocimientos y su actividad o recursos económicos con carácter temporal o indefinido». Añadiendo en su párrafo segundo que «la constitución de asociaciones es libre y voluntaria y se ha de hacer con respeto al pluralismo y a los principios y valores propios de una sociedad democrática. La estructura y el funcionamiento de las asociaciones han de ser democráticos. Ninguno podrá ser obligado a ingresar en una asociación o a permanecer en ella contra su voluntad.»

Este acuerdo de constitución de la asociación deberá constar en un acta. El acta fundacional se puede definir como el documento escrito en el que queda constancia del acto constitutivo de la asociación para que produzca efectos jurídicos. Su existencia es obligatoria tanto en la Ley de 1964 como en la vasca y en el Proyecto catalán puesto que tras la Constitución sigue siendo acertada la exigencia de un acta fundacional.

La Ley de Asociaciones de 1964 no dice expresamente cual debe ser el contenido del acta, cosa que sí hacen la Ley vasca y más detalladamente el Proyecto catalán. En líneas generales podemos decir que el contenido será el siguiente:

a) Encabezamiento: donde constará lugar, fecha, hora y personas que se reunen. Respecto a éstas, su nombre, apellidos, domicilio, D.N.I. y alusión a la capacidad de obrar. Si son personas jurídicas exige la Ley vasca que actúen mediante persona física y aporten copia del acuerdo en que se manifieste su voluntad asociativa. El Proyecto catalán exige además la denominación, domicilio y N.I.F.

b) El cuerpo del acta: en esta parte del acta, núcleo central de la misma deberán constar todos los acuerdos que se adopten, precedidos de las deliberaciones y manifestaciones de los asistentes. Entre los acuerdos que necesariamente deberán consignarse destacan el de constitución de la asociación y sus fines, el de aprobación de los estatutos, y facultativamente el de dar cumplimiento a los trámites precisos para que pueda producirse el reconocimiento por parte del estado o de la Comunidad Autónoma y el de nombrar una persona que, en nombre y representación de los asistentes, suscriba los escritos y realice cuantas gestiones sean necesarias de cara a la inscripción de la entidad.

c) Conclusión del acta: simplemente se dice que se levanta la sesión y la hora de terminación y por último firman todos los asistentes.

2) En cuanto al reconocimiento en virtud del cual el Ordenamiento Jurídico otorga a la entidad la personalidad jurídica

Existen diversos sistemas de reconocimiento de estas entidades como asociaciones por parte del Estado. Pero estos sistemas pueden reconducirse a dos, el sistema concesional y el sistema normativo o reglamentario. En el primero, «el Estado se reserva en cada caso la homologación de la voluntad de los particulares, manifestada en los Estatutos», como dice

GARCÍA TREVIJANO. Sin embargo, en el segundo si la entidad cumple los requisitos establecidos por el legislador, la Administración debe reconocer necesariamente a la asociación.

Actualmente, el sistema que recoge nuestra Constitución es el normativo, en el que los requisitos exigidos son escasos y en el que los controles para comprobar su ajuste a la legalidad vigente no los lleva a cabo la administración de modo previo al reconocimiento, sino que se trata de una actividad reservada al orden jurisdiccional. En realidad, el único requisito exigido por la Constitución para que se produzca el reconocimiento de la asociación y adquiera personalidad jurídica es el de la inscripción en un Registro a los solos efectos de publicidad, con lo que la inscripción no solo es un derecho, sino que se convierte en un deber. El derecho-deber de solicitar la inscripción corresponde a todos los socios fundadores, aunque no hay inconveniente en que cualquiera de los socios, una vez existe el acuerdo de constitución, se dirija al órgano competente para solicitar la inscripción.

La inscripción se inicia mediante la presentación de un escrito en el que se manifiesta que se acompañan los documentos requeridos por la ley, es decir, acta y estatutos, y se solicita que sea inscrita la asociación. En cuanto a cuál sea el órgano al que debe ir dirigido el escrito para llevar a cabo la tramitación de la inscripción, la Ley de 1964 distinguía, en su art. 3.4, según si el patrimonio de la asociación y el límite inicial de su presupuesto superaba o no ciertas cantidades. En caso de que no se superasen correspondía al Gobernador civil, previos los análisis de los informes, dictar la correspondiente resolución motivada (en la que se decidía sobre la licitud y determinación de los fines de la asociación, labor que hoy en día lleva a cabo, en su caso, el órgano judicial). Pero en caso contrario, es decir, si se superaban dichas cantidades, si bien se presentaba ante el Gobernador, éste, en el plazo de 30 días, debía elevar al Ministerio de la Gobernación, previo informe, el expediente. Así, correspondía al Ministro de la Gobernación dictar por sí o someter al Consejo de Ministros la pertinente resolución acerca de la licitud y determinación de los fines de la asociación.

Actualmente, cuando la materia de asociaciones haya sido objeto de transferencia a una Comunidad Autónoma y no supere el ámbito de ésta, el escrito se dirigirá al órgano territorial que haya determinado su Consejo de Gobierno. Cuando no exista todavía transferencia, o cuando sea competencia del Registro Nacional, se dirigirá al Gobernador Civil respectivo.

La jurisprudencia ha tenido oportunidad de ir manifestándose sobre esta materia y siguiendo a LÓPEZ NIETO podemos resumir su doctrina del siguiente modo:

1º La inscripción registral habrá de practicarse tan pronto como consten los datos que señala el párrafo 2º del art. 3º de la Ley de 1964 y el acta de constitución a que se refiere el párrafo 1º del mismo texto, sin posibilidad de denegación (S. 3 de julio de 1979 (R.A. 3.182 y 3.183)).

2º La Administración no cuenta con poderes o facultades de calificación del título de constitución o estatutos (programa orgánico) más allá de las formalidades extrínsecas del documento (S. 4 de noviembre de 1981(R.A. 4416)).

3º La Administración puede paralizar temporalmente la inscripción en los supuestos de suspensión y traslado a la autoridad judicial en los casos de ilicitud penal, como trámite de admisión al registro (S.S. 4 de noviembre de 1981 (R.A. 4416)).

4º La Administración puede controlar el cumplimiento de los requisitos formales de los documentos incribibles que señala la legislación vigente, para lo cual deberá puntualizar

exactamente los efectos formales de los Estatutos en cuestión y no denegar la inscripción con genéricas alusiones a preceptos de la ley (S.T.S. de 4 de noviembre de 1981 (R.A. 4416)).

b) Estatutos y Estructura interna de las asociaciones

Aunque la estructura interna de las asociaciones variará según la naturaleza y fines de las mismas, así como según el régimen jurídico al que esté sometida, podemos dar unas líneas generales sobre los órganos que normalmente las componen, pero teniendo en cuenta que «en último término son siempre los fundadores, o los socios, quienes, a través de sus órganos de representación, deben decidir respecto a la organización de la asociación y, por tanto, de la regla estatutaria, pues, como ha subrayado el Tribunal Constitucional, en sentencia de 22 de noviembre de 1988, el derecho de asociación ìcomprende no sólo el derecho de asociarse, sino también el de establecer la propia organización del ente creado por el acto asociativo dentro del marco de la Constitución y de las leyes que lo desarrollen o lo regulenî(ver, además, SSTC de 13 de febrero de 1981 y 24 de mayo de 1985)».

Pero antes de comenzar a exponer cuáles son los órganos que componen las asociaciones es necesario hacer una referencia a los Estatutos.

Si bien, como acabamos de indicar, los órganos de las asociaciones varían de una a otra según la regulación a la que estén sujetas, el legislador, en cualquier asociación, exige que ésta disponga de unos estatutos que, además, deben tener un contenido mínimo.

La Ley estatal de asociaciones de 1964 no nos da una definición de los estatutos. Sí lo hace la Ley vasca como «el conjunto de reglas establecidas mediante el acuerdo constituyente a que se refiere el artículo anterior, que disciplinan el régimen interno de la organización asociativa y del desenvolvimiento para la consecución de sus fines».

En cuanto al contenido de los Estatutos, estos deberán recoger, al menos, los siguientes extremos:

1º Denominación de la Asociación.

2º Domicilio.

3º Fines que se propone.

4º Ámbito territorial en el que se desarrollarán las actividades

5º Órganos de gobierno y administración.

6º Procedimiento de admisión y pérdida de la condición de socio.

7º Derechos y deberes de los socios.

8º Patrimonio fundacional.

9º Supuestos de disolución y aplicación del patrimonio en caso de que se produzca.

A este contenido mínimo la Ley vasca añade el régimen sancionador y el procedimiento de modificación de los Estatutos. El Proyecto catalán, además, exige lo siguiente:

a) Duración, cuando no se constituya por tiempo indefinido.

b) En aquellas asociaciones donde, entre su voluntariado se de la colaboración de personas no asociadas, y, especialmente en aquellas donde se de una prevalencia de este modelo, deberá desarrollar estructuras de participación que garanticen los derechos y deberes de los voluntarios.

c) La estructura y las competencias del órgano de gobierno, las condiciones de nombramiento y de destitución de sus miembros y la duracion de los cargos, que no podrá exceder de cinco años.

d) La forma y los requisitos para la convocatoria de la asamblea general ordinaria y extraordinaria y la forma de designar presidente y secretario.

e) Las reglas según las cuales han de deliberar y tomar decisiones los órganos colegiados.

f) El régimen económico.

Es en los Estatutos, pues, donde se determinará cuales son los órganos que van a formar parte de la asociación. Podemos esquematizar los órganos de la asociación en dos tipos, órganos directivos, y órganos administrativos, a los que no hace referencia la normativa que venimos citando. Por esta razón vamos a exponer brevemente los órganos directivos exigidos por la legislación, pero sin olvidar que pueden existir otros órganos de caracter potestativo que vengan recogidos en los estatutos.

Asamblea General: Se le considera el órgano supremo de la asociación. Está integrada por la totalidad de los socios, teniendo éstos derecho a voz y voto en la misma. Puede tener distintas denominaciones y deberá ser convocada al menos una vez al año para aprobación de cuentas y presupuesto, y en sesión extraordinaria cuando así se acuerde en los estatutos, según se desprende del art. 6. 2 de la Ley de 1964, del art. 12 de la Ley de Asociaciones del Parlamento Vasco y del art. 12 del Proyecto Catalán.

Órgano de gobierno o Junta directiva: es un órgano colegiado por el que están regidas las asociaciones. Los miembros deben ser designados por la Asamblea General pero la ley no dice nada en cuanto a su número. Actua de acuerdo con las directrices marcadas por la asamblea y bajo su control. La Ley del Parlamento Vasco en su art. 12.1.b) le atribuye la gestión ordinaria de la asociación y el Proyecto catalán el gobierno, gestión y representación de los intereses de la asociación, teniendo en cuenta que las facultades de este órgano se extienden con caracter general a todos los actos propios del objeto social, sin perjuicio de que los Estatutos puedan determinar otros para los cuales se requiera la autorización expresa de la asamblea.

3. La delimitación de las competencias autonómicas en materia de asociaciones

El hecho de que la materia «asociaciones» no aparezca incluida ni en el listado de las competencias exclusivas reservadas al Estado en virtud del art. 149 de C.E., ni en el del art. 148, entre aquellas materias cuya competencia pueden asumir las distintas Comunidades Autónomas a través de sus Estatutos de Autonomía lleva a plantearse la cuestión de la titularidad de la competencia legislativa en esta materia.

Debido a la omisión de los preceptos constitucionales, y conforme a lo dispuesto en el art. 149-2 C.E. ñ*«Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectos*

*Estatutos»*ñ determinados Estatutos de C.C.A.A. han incluido entre sus competencias exclusivas la materia de asociaciones, especificando que su competencia comprende a aquéllas «de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares», en tanto desarrollen principalmente sus funciones en el respectivo territorio autonómico. Así, lo han hecho Cataluña (art. 9-24E.A.C.), País Vasco (art. 10-13 E.A.P.V.), Navarra (Ley 44-19 F.N.N.), Canarias (art. 29-7 E.A.Ca.), Andalucía (art. 13-25 E.A.A.) y la Comunidad Valenciana (art. 31-23 E.A.C.V.).

No obstante, a pesar de dichas atribuciones se ha mantenido que la competencia legislativa en materia de asociaciones corresponde de manera exclusiva al Estado, en cuanto que, en virtud del art. 149-1-1º, éste es competente exclusivamente para «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales»; además el derecho de asociación, como hemos apuntado, es uno de los derechos fundamentales de la Sección 1ª del Capítulo 2º del Título I cuya regulación se reserva a ley orgánica (art. 81-1), lo cual no impide que el Ejecutivo pueda dictar disposiciones de carácter general con rango inferior a Ley, en el ejercicio de su potestad reglamentaria, ni que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias referidas a los aspectos administrativos de las asociaciones.

Esta tesis defendida por cierto sector de la doctrina se basa principalmente en la consideración del derecho de asociación como un derecho fundamental, reservado a ley orgánica, que exige la mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del Proyecto (art. 81 C.E.).

Sin embargo, esta afirmación puede ser objeto de matización en cuanto que cabría entender que la regulación de las condiciones básicas necesarias para que se garantice la igualdad de los ciudadanos en el ejercicio del derecho de asociación constituye el núcleo mínimo que queda reservado de manera exclusiva al Estado, pudiendo las Comunidades Autónomas en el respeto de dichas condiciones dictar su propia legislación.

Esta solución requiere previamente la precisión del concepto de «condiciones básicas»; así, el Tribunal Constitucional al delimitar las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha precisado la noción de «bases» declarando que «el ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases o de la legislación básica a que en distintos párrafos de su apartado primero se refiere el artículo 149 no requiere, en modo alguno, la promulgación de leyes de bases o de leyes marco... La noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente» (STC de 28 de julio de 1981).

Conforme a este pronunciamiento parece claro que las bases o condiciones básicas del derecho de asociación corresponde al Estado en virtud del art. 149-1-1º C.E., pudiendo las C.C.A.A. que han asumido competencia exclusiva en sus correspondientes Estatutos de Autonomía legislar sobre asociaciones respetando dichas condiciones en todo caso.

Sin embargo, la cuestión se complica al no haber ejercido el Estado dicha competencia dictando las bases del citado derecho de modo que, como vimos, la única regulación existente en la materia es preconstitucional, lo cual conduce a plantearnos una doble alternativa: o bien las Comunidades Autónomas deben abstenerse de legislar en esta materia en tanto que el legislador constitucional promulgue la correspondiente ley que establezca los principios o bases; o bien en ausencia de legislación estatal postconstitucional, cabe entender que las Comunidades Autónomas pueden legislar siempre que se respete aquellos principios

que inmediatamente se derivan de la Constitución.

El Tribunal Constitucional en la citada Sentencia de 28 de julio de 1981 concluye que en todo caso cuando se trata de legislar sobre cuestiones que conciernen directamente a materias que aparecen reservadas al Estado (en aquel caso afectaba a la composición, estructura y competencias de los Entes territoriales y de sus órganos de gobierno y administración) deben las Comunidades Autónomas respetar las bases establecidas por la legislación vigente aunque ésta sea preconstitucional. Considera el Tribunal que esta solución es la única que hace posible la asunción inmediata por las Comunidades Autónomas de las competencias legislativas que sus Estatutos les confieren, sin invadir por ello competencias reservadas al Estado.

Por otro lado, se ha de tener en cuenta que el Parlamento del País Vasco aprobó su propia Ley 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones cuyo ámbito de aplicación se extiende a todas las asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares que desarrollen principalmente sus funciones en el País Vasco. Dicha Ley contiene una regulación completa de los tipos asociativos para los que es competente la Comunidad del País Vasco (art. 10-13 de su Estatuto), tomando como referencia los parámetros del art. 22 C.E., y «en ausencia de la hipotética Ley Orgánica que regulará el desarrollo directo del derecho fundamental de asociación».

Al mismo tiempo, tanto la Ley vasca como el Proyecto de Ley catalana se pronuncian acerca de la necesidad de dictar una regulación postconstitucional de este derecho que venga a sustituir a la Ley de 1964 que se presenta incompatible en ciertos aspectos con los principios democráticos que deben inspirar nuestra sociedad pluralista.

Introduce la Ley vasca una novedad en cuanto a la posibilidad de que las personas jurídicas, tanto públicas como privadas, puedan constituir asociaciones, lo cual supone una superación de la Ley de 1964 que sólo lo preveía para las personas físicas (art. 5º). En este mismo sentido se manifiesta el art. 4º del Proyecto de Ley de asociaciones del Parlamento de Cataluña.

El ámbito de aplicación de la Ley vasca así como del Proyecto de Ley catalán sigue un criterio territorial en cuanto que la legislación autonómica regirá para aquellas asociaciones que «desarrollen principalmente sus funciones» en la Comunidad Autónoma.

4. Competencias de la Comunidad Valenciana

Como hemos apuntado, en atención a lo dispuesto en el art. 31-23 del E.A.C.V., la Generalitat Valenciana asume competencia exclusiva en materia de asociaciones «de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares», de acuerdo con un doble criterio territorial y funcional, es decir, en tanto que éstas «desarrollen principalmente sus funciones en la Comunidad».

Al tratarse el derecho de asociación de uno de los derechos fundamentales cuya potestad legislativa, en lo referente a aquellos aspectos que constituyen las condiciones básicas para garantizar la igualdad en su ejercicio se halla reservada al Estado, la Comunidad Valenciana, en el momento de la aprobación de su Estatuto, y conforme a la Disposición Transitoria 1ª del E.A.C.V., podía asumir las facultades de ejecución de tal legislación estatal, hasta que se ejercitase la competencia estatal del art. 150-2 ñes decir, en tanto no se dictase una ley de transferencia o delegación de facultades sobre materias de titularidad estatal.

De este modo, la competencia del art. 31-23 quedaba incluida en el ámbito genérico de la Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de transferencia a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal (llamada L.O.T.R.A.V.A.), ya que se trata de una materia (asociaciones) que aparece comprendida en el Estatuto y que, sin embargo, excedía de las previstas en el art. 148 C.E. (materias cuyas competencias pueden ser asumidas por las C.C.A.A). Al mismo tiempo, en la L.O.T.R.A.V.A. se preveía que se dictarían los Decretos de traspasos de los servicios necesarios para llevar a cabo la competencia asumida, materializándose dicha previsión a través del Real Decreto 1039/1985, de 25 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Valenciana en materia de asociaciones.

Teniendo en cuenta esto, asume la Comunidad Valenciana funciones en distintos aspectos de la vida y funcionamiento de las asociaciones. Así:

- Compete al Consell la tramitación previa a la inscripción de las asociaciones que desarrollen principalmente sus funciones en el territorio de la Comunidad y tengan establecido domicilio dentro del territorio de la misma.

Se trata pues de ejercer un control, si bien meramente formal en virtud del art. 22 C.E., consistente en la recepción del acta fundacional de la asociación y de los Estatutos. Para ello, de modo previo a la inscripción deberá remitir al Registro General de Asociaciones todas las solicitudes y Estatutos que se presenten. El Ministerio del Interior comunicará a la Comunidad Valenciana en el plazo de 15 días las objeciones pertinentes que serán vinculantes para aquélla, de tal modo que no existiendo objeción alguna se procederá a la inscripción.

La asociación se constituye «mediante acta en que conste el propósito de varias personas que, con capacidad de obrar, acuerden voluntariamente servir un fin determinado y lícito según sus Estatutos» (art. 3-1 L. A.). Además, deben elaborarse unos Estatutos cuyo contenido es fijado por la Ley, y cuya función consiste en determinar las reglas de organización y funcionamiento de la asociación.

- También le compete la creación de un Registro de asociaciones que sustituya a los regionales existentes en los Gobiernos Civiles para las que tengan su domicilio en cada provincia, según prevé el art. 3-4 y 5 de la Ley de 1964.

Ambas competencias devinieron efectivas mediante el Decreto 46/1983, de 21 de noviembre, que creó el Registro de Fundaciones y Asociaciones docentes y culturales privadas y entidades análogas, que queda adscrito a la Consellería de Cultura, Educación y Ciencia.

En este Registro vienen obligadas a inscribirse todas las asociaciones que con una finalidad expresada en su Carta fundacional, de docencia, investigación o cualquier otra actividad cultural o asistencial sin fines de lucro, desarrollen principalmente sus funciones en la Comunidad Valenciana (art. 3º), además de todos los actos relativas a las mismas (art. 1º).

Con la creación de Registros autonómicos desaparecen la mayoría de las competencias de los Gobernadores Civiles que, sin embargo, podrán seguir tramitando los expedientes de inscripción de asociaciones cuyo ámbito territorial y funcional sea superior a la Comunidad Valenciana y que, por tanto, deban inscribirse en el Registro Nacional.

- Además, podrá la Generalitat informar sobre las peticiones de ìutilidad públicaî respecto de aquellas asociaciones que persigan «fines de tiendan a promover el bien común», entre las que la Ley de Asociaciones de 1964 enuncia a título ejemplificativo los fines asistenciales,

culturales, educativos o deportivos, y que son precisamente aquellas sobre las que tiene competencia la Generalitat Valenciana.

La declaración de utilidad pública implica, según el art. 4 de la Ley de Asociaciones, que la asociación goza de un status privilegiado con ciertas exenciones y beneficios fiscales.

- Por último, teniendo en cuenta que en todo caso las facultades de suspensión y disolución de las asociaciones vienen reservadas al poder judicial en virtud del art. 22-4 C.E., se puede entender que el Consell tiene la facultad de instar a los Tribunales la suspensión o disolución de las mismas, cuando a juicio de la Administración autonómica existan causas justificativas para ello.

Junto a estas competencias, existen otras que podríamos denominar de «cooperación» entre la Comunidad Autonóma y la Administración del Estado, entre las que destacan la de comunicar a efectos informativos y de estadística al Ministerio del Interior cualquier alteración de las inscritas por la propia Comunidad Valenciana así como remitir la documentación relativa a asociaciones cuya inscripción corresponda al Registro Nacional del Ministerio del Interior.

Para la coordinación entre el Registro General de Asociaciones y el autonómico el Decreto prevé una serie de deberes de comunicación de la Administración del Estado como el de comunicar a la Comunidad Valenciana la apertura de locales dentro de su territorio por asociaciones de ámbito nacional.

BIBLIOGRAFÍA

ESPÍN CÁNOVAS, *Manual de Derecho Civil Español,* vol. I, 6ª Ed., Madrid, 1977.

FERNANDEZ FARRERES, *Asociaciones y Constitución,*Madrid, 1987.

LACRUZ BERDEJO, J.L., *Elementos de Derecho Civil,* I, vol. II, Personas, (revisado por LUNA SERRANO), Barcelona, 1990.

LÓPEZ NIETO Y MALLO, F., *El procedimiento administrativo de las Administraciones públicas,*Barcelona, 1993.

LÓPEZ NIETO Y MALLO, F., *La ordenación legal de las asociaciones,* Madrid, 1995.

MARTÍN MATEO, R., *Manual de Derecho Autonómico,*Madrid, 2ª Ed. 1986.

MARTÍN MERCHÁN, D., «El derecho de asociación y las Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa,* nº 195, 1982-1, pág, 225.