



La nueva *Ley* reguladora del
Derecho de Asociación
y su *incidencia* sobre las
Asociaciones Juveniles

**Análisis general de
la Ley**



AYUNTAMIENTO DE MURCIA
Concejalía de Juventud



La nueva Ley reguladora del
Derecho de Asociación
y su incidencia sobre las
Asociaciones Juveniles



La nueva Ley reguladora del
Derecho de Asociación
y su incidencia sobre las
Asociaciones Juveniles



AYUNTAMIENTO DE MURCIA
Concejalía de Juventud

Francisco Manuel Reverte Martínez

La presente publicación, salvo el anexo nº 4, elaborado a posteriori, constituye un trabajo de investigación realizado por Francisco Manuel Reverte, en el Departamento de Derecho Civil de la Universidad de Murcia, dentro de los estudios del Tercer Ciclo, programa de doctorado. El proyecto y la memoria de la investigación fueron presentados en la Universidad de Murcia en el mes de febrero de 2004.

El autor quiere agradecer sinceramente a su Director de Investigación, D. Antonio Reverte Navarro, su dedicación y esfuerzo para aportar al “doctorando” método, rigor y conocimiento para elaborar su proyecto de investigación.

Esta publicación está dedicada a Carmen, María de los Ángeles y José Manuel, mi mujer e hijos, que “me aguantan y me soportan” y que, aunque tal vez no lo sepan, me aportan ánimo e ilusión para sacar adelante proyectos como el de esta publicación, que espero que pueda ser útil para quienes se acerquen a ella.

La nueva Ley reguladora del Derecho de Asociación y su incidencia sobre las Asociaciones Juveniles

Edita: Ayuntamiento de Murcia. Concejalía de Juventud
Palacio de los Deportes
30004 Murcia

Autor: Francisco Manuel Reverte Martínez. Técnico de Juventud del Excmo. Ayuntamiento de Murcia.
Licenciado en Derecho por la Universidad de Murcia.

© 2004 Análisis de la ley, notas y criterios indicativos: Francisco Manuel Reverte Martínez
© 2004 Edición: Ayuntamiento de Murcia. Concejalía de Juventud

ISBN: En trámite
Dep. Legal: MU-557-2004
1ª Edición. Marzo 2004

Maquetación: lumina
Imprime: Murciagraf. Impreso en España.

Reservados todos los derechos. Se permite a las instituciones y asociaciones sin ánimo de lucro la reproducción parcial de la presente publicación, siempre que se cite expresamente al autor y la entidad editora.

La nueva Ley reguladora del Derecho de Asociación y su incidencia sobre las Asociaciones Juveniles

Índice General

Parte 1

Presentación.....	7	
D. Miguel Ángel Cámara Botía. Excmo. Sr. Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Murcia		
Introducción.....	9	
D. Diego Calderón Cava. Concejel de Juventud del Ayuntamiento de Murcia		
Prólogo.....	11	
D. Antonio Reverte Navarro. Catedrático de Derecho Civil y Presidente del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia		
1) BREVE REFERENCIA A LOS PRECEDENTES LEGISLATIVOS.....	17	
2) LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.....	19	
3) LA VIGENTE LEY DE ASOCIACIONES. BREVE REFERENCIA A SU CONTENIDO....	23	
4) OBJETO, PRINCIPIOS Y ÁMBITO DE APLICACIÓN.....	26	
5) ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DE LA LEY.....	29	
6) LA CONSTITUCIÓN DE LAS ASOCIACIONES Y SU INSCRIPCIÓN REGISTRAL....	31	
7) FUNCIONAMIENTO Y ÓRGANOS. RÉGIMEN DE ACTIVIDADES Y EXTINCIÓN DE LA ASOCIACIÓN.....	36	
8) DERECHOS Y DEBERES DE LOS ASOCIADOS.....	42	
9) GARANTÍAS JURISDICCIONALES.....	43	
10) FOMENTO DEL ASOCIACIONISMO.....	44	
11) DERECHO TRANSITORIO.....	49	
12) DIFERENTES NIVELES DE RANGO NORMATIVO DE LOS PRECEPTOS DE LA LEY..	51	
1. Rango de Ley Orgánica.....		51
2. Rango de Ley Ordinaria de directa aplicación en todo el Estado.....		52
3. Rango de Ley Ordinaria de aplicación a las asociaciones de ámbito estatal.....		54
4. Trascendencia de los diferentes niveles de rango normativo de los preceptos de la Ley.....		55

13) ESTUDIO SOBRE LA FIGURA ESPECÍFICA DE LAS ASOCIACIONES JUVENILES.	57
1. Las asociaciones juveniles con anterioridad a la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación.	57
2. Situación de las Asociaciones Juveniles tras la entrada en vigor de la LODA.....	60

ANEXOS

Parte 2

1. Índice de Legislación en relación con el derecho de asociación.	7
2. Índice de Jurisprudencia sobre el derecho de asociación, por orden cronológico, con resumen de las sentencias por materias y normas.....	15

Parte 3

3. Textos históricos legislativos de interés.	7
1. Decreto Ley de 20 de noviembre de 1868, sancionando el derecho de asociación (elevado a ley por las Cortes Constituyentes en 20 de junio de 1869)	7
2. Ley de 30 de junio de 1887, sobre el ejercicio del derecho de asociación	12
3. Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones.....	19
4. R.D. 397/1988, de 22 de abril, por el que se regula la inscripción registral de las Asociaciones Juveniles.	28
5. Ley Orgánica 1/2002, de 23 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (BOE nº 73, de 26 de mayo de 2002)	31

Parte 4

4. Criterios indicativos para la adaptación de todas las asociaciones a la nueva ley.	7
1. Plazo para la adaptación a la L.O.D.A.	11
2. Declaración de situación de actividad y funcionamiento	12
3. Ideas generales sobre la adaptación de los estatutos a la nueva ley.....	14
4. Adaptación a la ley sin modificación de los estatutos.	18
5. Adaptación a la ley con modificación de los estatutos.	20
6. Renovación y mejora de los estatutos.	32
7. Modelos de escritos a presentar ante el registro	41
8. La adaptación a la nueva ley en 7 pasos.....	50
9. Otra información de interés	53
5. Bibliografía.	57

PRESENTACIÓN

Un rasgo importante que define a Murcia es su carácter de ciudad joven. Por ello, porque más de la cuarta parte de su población tiene entre 14 y 29 años, es natural que las políticas relacionadas con la juventud tengan un peso relevante en el conjunto de actuaciones promovidas por el Ayuntamiento.

Y además de por su juventud, la sociedad murciana se caracteriza por su talante solidario, como se constata en el incremento de las entidades sin ánimo de lucro que se ha producido en el municipio en estos últimos años, hasta el punto que actualmente son más de mil las entidades inscritas en el Registro de Entidades Ciudadanas del Ayuntamiento. Unas organizaciones que surgen como cauce a través del cual se manifiestan las inquietudes y propuestas sociales, culturales, juveniles, deportivas, de voluntariado, etc., de un gran número de ciudadanos de Murcia.

Fomentar la participación y el asociacionismo entre los más jóvenes y en el conjunto de la sociedad es, por tanto, una obligación ineludible para la Corporación que presido, ya que uno de los instrumentos decisivos para que la participación sea real y efectiva es la existencia de un asociacionismo vigoroso.

Esta publicación se enmarca dentro de esta labor y trata de llevar a la práctica las medidas de fomento que establece la nueva Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación. En este sentido, el Ayuntamiento de Murcia, a través de la Concejalía de Juventud, facilita a todos los jóvenes y a todas las entidades asociativas un conjunto de elementos teóricos y de herramientas prácticas para analizar y desarrollar el nuevo marco legislativo del Derecho de Asociación en nuestro país.

Espero que este libro sea útil para los jóvenes y para las asociaciones ciudadanas, básicas para el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el progreso de nuestra sociedad.

D. Miguel Ángel Cámara Botía

Excmo. Sr. Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Murcia

INTRODUCCIÓN

Impulsar la participación de los jóvenes en todos los ámbitos de la sociedad y potenciar su protagonismo en la toma de las decisiones que les afectan es uno de los objetivos que, a través de su Concejalía de Juventud, pretende conseguir el Ayuntamiento de Murcia en su actuación social.

Y para facilitar la consecución de esta finalidad de interés general, consideramos que deben aportarse recursos para hacer realidad esta participación, desarrollando desde el municipio el mandato previsto en el art. 48 de la Constitución Española de 1978, que señala que "*Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural*".

Uno de los instrumentos más eficaces que contribuyen a dar respuesta a estas metas es el fomento del asociacionismo, que permite aunar voces coincidentes que trabajan por el desarrollo integral de los jóvenes murcianos. Este fomento del asociacionismo, unido a una estrategia de cooperación y colaboración entre el municipio y el tejido asociativo juvenil, ha permitido hacer realidad positiva en nuestra ciudad experiencias importantes en el campo de la actuación social como la del Programa Redes para el Tiempo Libre - Otra forma de moverte, que iniciado en el año 2000 como programa pionero en toda España, se encuentra plenamente consolidado no sólo en Murcia, sino en muchos municipios de nuestra Región.

En los últimos años están siendo numerosos los cambios que afectan al movimiento asociativo sin ánimo de lucro, en cuestiones de índole jurídica, fiscal, contable, etc. Esto va a requerir a las entidades sociales una necesaria adaptación, que seguramente será positiva en un futuro, pero que indudablemente les va generar un esfuerzo de trabajo en su ya compleja

actuación que, no olvidemos que en su gran mayoría se realiza de forma voluntaria y solidaria.

Para ayudar a todas las asociaciones que actúan en el campo de la juventud, a cumplir con estas tareas y para facilitar su funcionamiento, es por lo que hemos considerado importante editar desde la Concejalía de Juventud esta publicación, en la que además de un importante trabajo jurídico y de documentación sobre el derecho de asociación y su incidencia sobre las entidades de juventud, se incluye también una serie de herramientas prácticas, a modo de criterios indicativos y orientativos, para que todas las entidades puedan conocer y adaptarse a la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación.

Sólo cabe esperar que los jóvenes murcianos encuentren en esta publicación un medio de ayuda para el funcionamiento de sus asociaciones.

D. Diego Calderón Cava

Concejal Delegado de Juventud.

Excmo. Ayuntamiento de Murcia.

PRÓLOGO

La importancia que representa el fenómeno asociativo sin ánimo de lucro es una indudable manifestación de la sociabilidad humana y un cauce de participación ciudadana en nuestro Estado Social y Democrático de Derecho. Importancia cuantitativa por la gran mayoría social que participa en alguno de los diferentes tipos asociativos: estudiantiles, deportivas, recreativas, profesionales, reivindicativas, y un largo etcétera. Pero también importancia cualitativa por la potenciación y reconocimiento de los valores humanos de solidaridad y cooperación social a través de entidades de voluntariado, de inserción de discapacitados, de ayuda a determinados colectivos,...

La Constitución Española de 1978, en su artículo 22, establece y reconoce la asociación como derecho fundamental. Pero el reconocimiento expreso de la Constitución de 1978 no es una novedad en nuestra historia legislativa. En la presente publicación se pueden encontrar precedentes legislativos: el Decreto Ley de 20 de Noviembre de 1868, firmado por el entonces Ministro de Gobernación, D. Práxedes Mateo Sagasta, en el que se afirmaba que *“el principio de asociación debe constituir de hoy en adelante parte de nuestro derecho político”*; la Constitución de 1869, cuyo artículo 17 señalaba que *“tampoco podrá ser privado ningún español: del derecho de asociarse para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral pública”*, reconocimiento constitucional que se repetirá en el artículo 13 de la más estable Constitución de 1876.

En esta última etapa el derecho de asociación ha sido desarrollado en tres textos legislativos importantes, cada uno de ellos respondiendo, lógicamente, al momento social y político en que surgieron: la Ley de Asociaciones de 1887 (de 30 de Junio, publicada en la Gaceta de 12 de Julio); la Ley 191/1964, de 24 de Diciembre, de Asociaciones; y la vigente Ley Orgánica

Reguladora del Derecho de Asociación (LODA). El 7 de Marzo de 2002, el Congreso de los Diputados en Sesión Plenaria, tras una debatida tramitación parlamentaria, aprobó el texto definitivo de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación, Ley Orgánica 1/2002, publicada en el BOE de 26 de Marzo.

El autor de esta publicación, Francisco Manuel Reverte, realiza una descripción y un análisis general de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación: objeto, contenido, principios, constitución, funcionamiento y registro de las asociaciones, derechos y deberes de los asociados, medidas de fomento, garantías jurisdiccionales, Consejos Sectoriales de Asociaciones, etc.

El autor profundiza su estudio en algunos aspectos como en la existencia de diferentes niveles de rango normativo en los preceptos de la LODA. Existen una serie de normas y preceptos que tienen carácter de ley orgánica al constituir el desarrollo del derecho fundamental de asociación (apartado 1º de su Disposición Final Primera).

Igualmente, se encuentran preceptos en la LODA que no tienen carácter de Ley orgánica, pero son de directa aplicación en todo el Estado. En este caso, para el autor tres serían los criterios de motivación para su directa aplicación en todo el Estado: uno, por dictarse al amparo de lo previsto en el art. 149.1.1º de la Constitución que garantiza la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; dos, por constituir legislación procesal dictada al amparo del artículo 149.1.6º de la C.E.; y tres, por regular cuestiones relativas a la Hacienda General y deuda del Estado, según lo previsto en el art. 149.1.14 de la C.E.

Para Reverte Martínez la causa de la existencia de una dualidad de contenido material en la ley hay que encontrarla en dos datos. Por un lado, en el desarrollo del derecho fundamental de asociación previsto en el art. 22 de la Ley, lo que podríamos denominar *el núcleo esencial del contenido del derecho de asociación*, que requiere su regulación mediante ley orgánica. Por otro lado, en la determinación de otros aspectos referentes al *régimen jurídico de las asociaciones que corresponde dictar al Estado*, pero que son normas que no requieren el carácter orgánico de la legislación que lo regule.

Realmente es difícil, como reconocía el Tribunal Constitucional en su sentencia de 23 de Julio de 1998 sobre el Recurso de Inconstitucionalidad contra la Ley Vasca de Asociaciones, “distinguir donde acaba el desarrollo del derecho en cuanto tal y donde comienza la regulación de la materia sobre la que se proyecta”. La LODA realiza esta distinción, respetando plenamente los criterios dictados por el Tribunal Constitucional en esta Sentencia, que el autor acertadamente comenta.

Los diferentes rangos normativos que ofrece la LODA, para el autor plantea importantes consecuencias prácticas. Como ejemplo ilustrativo de sus posibles consecuencias, señala Reverte Martínez dos artículos consecutivos de la Ley, el art. 21, que regula los derechos de los asociados, y el art. 22 que determina los deberes de los asociados.

En el artículo 21 de la Ley, que establece los *derechos* de los asociados: de participación activa; de información sobre la asociación; de garantías en procedimientos disciplinarios y el derecho de impugnación, tienen carácter de ley orgánica. Al tener este carácter orgánico, el contenido de este artículo 21, afectaría a todos los poderes públicos y a todos los tipos asociativos que no tengan fin de lucro, aunque estuvieran regidos por sus leyes específicas, y gozaría tales derechos de las garantías constitucionales y judiciales, como pudiera ser el acceso al derecho de amparo ante el Tribunal Constitucional.

En cambio, el artículo 22 de la Ley, que señala los *deberes* de los asociados, no tiene carácter de Ley orgánica y no gozaría de aquellas garantías constitucionales y judiciales, constituiría una de las normas del régimen jurídico de las asociaciones y tendría aplicación directa en todo el Estado español, y su carácter sería supletorio frente a otras normas especiales que regulen tipos específicos del asociacionismo.

La última parte del trabajo se refiere a la figura específica de las Asociaciones Juveniles, y su situación tras la entrada en vigor de la nueva Ley de Asociaciones.

Sobre las Asociaciones Juveniles se han suscitado algunas cuestiones de gran transcendencia en la vida y funcionamiento de las mismas. Algunas de

estas cuestiones las ha abordado el autor con brillantez, como la que se deriva de la interpretación de la actual redacción del artículo 11.4 de la LODA que, en su segundo párrafo, entre otros requisitos, señala que para ser miembro de los órganos de representación de una asociación, sin perjuicio de lo que establezcan sus respectivos Estatutos, es indispensable “ser mayor de edad”.

En una exégesis literal del precepto (11.4 de la LODA) se puede sostener que, en las asociaciones juveniles, los asociados que tengan entre 14 y 17 años no pueden formar parte de los órganos directivos de representación. De esta posición participa algún autor, Montoro Puerto, en base a que en las Asociaciones Juveniles, según el R. Decreto 397/ 1988 de 22 de Abril, establece que la edad para poder ser miembro de las mismas es la comprendida entre los 14 años cumplidos y treinta sin cumplir, pero los asociados que ostenten cargos en los órganos de representación, en esta interpretación gramatical de la LODA, deberán ser mayores de edad y con plena capacidad de obrar.

Por el contrario, el autor de este trabajo, Reverte Martínez, en una correcta hermeneusis sistemática y teleológica, con acierto, considera un error restringir, con base en la aplicación del art. 11.4 de la LODA, el derecho de los menores de edad a ser miembros del órgano directivo de representación de sus propias asociaciones juveniles. Son varios los motivos en los que argumenta su línea interpretadora.

En primer lugar por lo dispuesto en el art. 3 de la LODA, que al tratar sobre la capacidad, en su apartado b), señala textualmente “*sin perjuicio del régimen previsto para las asociaciones juveniles, infantiles o de alumnos en el art. 7.2 de la Ley Orgánica 1 / 1996, de protección del menor*”.

En segundo lugar, porque esta interpretación restrictiva de los derechos de los asociados atacaría directamente a lo previsto en la propia LODA, mas concretamente en su apartado a) del artículo 21, que al regular los derechos de los asociados, precisa, entre otros, que “*todo socio tiene derecho a participar en los órganos de gobierno y de representación*”.

En tercer lugar, porque tanto el artículo 3, sobre la capacidad, como el 21, sobre los derechos de los asociados, tienen carácter de Ley orgánica, mien-

tras que el artículo 11 no lo tiene.

Y en último lugar, porque a raíz de lo Dispuesto en la Disposición Final segunda de la LODA, que señala el carácter supletorio de la Ley, excepto en aquellos preceptos que tienen carácter de ley orgánica, respecto cualquier otra que regulen tipos específicos de asociaciones o incidan sobre el derecho de asociación, el artículo 11 tiene carácter supletorio respecto a lo previsto en el art. 7 de la Ley Orgánica de Protección del Menor.

Reverte Martínez, con esta publicación, además del acertado análisis de la LODA y la dedicación a estudiar de alguno de los problemas que se derivan de la misma, incluye también una serie de Anexos que pueden ser de gran utilidad para el lector interesado en estos temas. Se adjunta una amplia recopilación de legislación y de jurisprudencia, en relación al derecho de asociación; los textos histórico legislativos referentes al Derecho de Asociación en España; el texto completo de la vigente LODA; o un último Anexo, que sirve de práctico instrumento, donde establece una serie de criterios indicativos para que todas las asociaciones existentes puedan cumplir con el requisito de adaptación a la nueva Ley que establece la Disposición Transitoria Primera de la LODA.

No quiero finalizar este Prólogo sin dejar de reconocer el esfuerzo realizado y el conocimiento demostrado en este libro por su autor, Francisco Manuel Reverte Martínez, así como en felicitar a la entidad editora, el Excelentísimo Ayuntamiento de Murcia, a través de su Concejalía de Juventud, por potenciar cualquier línea de trabajo destinada a fomentar la participación, la cooperación y el asociacionismo, que coadyuvará a generar en todos, y especialmente en los jóvenes, el tan necesario e imprescindible espíritu de solidaridad y de ciudadanía en el Estado Social y Democrático de Derecho que declara nuestra Constitución Española.

Murcia, Febrero de 2004.

D. Antonio Reverte Navarro

Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Murcia.

Presidente del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

La nueva Ley reguladora del Derecho de Asociación y su incidencia sobre las Asociaciones Juveniles

1) BREVE REFERENCIA A LOS PRECEDENTES LEGISLATIVOS

El derecho de asociación, como derecho fundamental político y como desarrollo de la personalidad, tiene una larga tradición en nuestro derecho constitucional. Así, aparece por primera vez recogido con carácter de derecho fundamental en la Constitución de 1869¹, en cuyo art. 17 se regula que: “*Tampoco podrá ser privado ningún español: ..., Del derecho de asociarse para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral pública*”, apareciendo unido este recién nacido derecho de asociación a los derechos de libre expresión, reunión y petición.

La de 1869 fue una Constitución de muy corta vida², y fue la más estable Constitución de 1876, vigente hasta 1931, la que consagra y permite el desarrollo del Derecho de asociación, señalando en su art. 13: “*Todo español tiene derecho:..., De asociarse para los fines de la vida humana*”, volviendo a incluirse en el “mapa constitucional” el de asociación junto a los derechos de libre expresión, reunión y petición.

- 1 Previo a este reconocimiento constitucional, el Decreto Ley de 20 de Noviembre de 1868, tan sólo dos meses después de la Revolución de Septiembre que derrocó a Isabel II, reconoce el libre derecho de asociación, plasmando la importancia que debería tener en el futuro este derecho. Así, de este interesante Decreto, firmado por el entonces ministro de gobernación Práxedes Mateo Sagasta, podemos reseñar algunas citas: “*El principio de asociación debe constituir de hoy en adelante parte de nuestro derecho político*” ... “*Empero si el principio de asociación no es tradicional en la legislación española, es en cambio una viva creencia de nuestra generación, una de las necesidades más profundas de nuestro país y una de las reclamaciones más claras, justas y enérgicas de nuestra gloriosa revolución*”.
- 2 El período comprendido entre 1868 y 1874 fueron años tumultuosos y de cambios, en los que las convulsiones políticas fueron vertiginosas, desde la Revolución de Septiembre del 68 hasta el Pronunciamiento que designó como Presidente del Poder Ejecutivo al General Francisco Serrano, que abrió el camino a la Restauración Monárquica, pasando por la Constitución del 69, el reinado “constitucional” de Amadeo de Saboya, la proclamación de la Primera República en España, el movimiento cantonal, de especial trascendencia en nuestra Región,...

El ejercicio de este derecho constitucional es regulado por la Ley de Asociaciones de 1887 (de 30 de Junio de 1887, publicada en la Gaceta de 12 de Julio). De esta Ley, desarrollada en 19 artículos, podemos destacar su amplio ámbito de aplicación, descrito en su artículo primero: *“quedan sometidas a las disposiciones de la misma las asociaciones para fines religiosos, políticos, científicos, artísticos, benéficos y de recreo ó cualesquiera otros lícitos que no tengan por único y exclusivo objeto el lucro o la ganancia. Se regirán también por esta ley los gremios, las sociedades de socorros mutuos, de previsión, de patronato y las cooperativas de producción, de crédito o de consumo”*.

Poco tiempo después, el Código Civil de 1889 regula diferentes cuestiones relativas a las asociaciones, en sus arts. 35 a 39 sobre las personas jurídicas, y otros diferentes artículos, como el artículo 28, sobre la nacionalidad, el 41, que trata del domicilio, etc. Numerosas críticas doctrinales ha recibido el art. 35 del Código, que viene a establecer una clasificación de las personas jurídicas³: *“Art. 35. Son personas jurídicas: 1. Las corporaciones, asociaciones y fundaciones de interés público reconocidas por la ley. 2. Las asociaciones de interés particular, sean civiles, mercantiles o industriales, a las que la ley conceda personalidad propia, independiente de la de cada uno de los asociados”*.

Pero este temprano reconocimiento constitucional y legal no ha significado, en la práctica, una labor continuada desde los poderes públicos de impulso y fomento del asociacionismo como cauce de participación social en la construcción y el desarrollo de nuestro país. Más bien al contrario, desde los poderes públicos ha existido una tradicional “desconfianza” hacia el movimiento asociativo en general, y una vocación de “controlar y/o tutelar”⁴ las iniciativas sociales participativas, en lo que podríamos denominar, *“el deseo universal de la Administración, de toda Administración, de fiscalizar las asociaciones de un modo u otro”*.

3 Cfr. CASTÁN TOBEÑAS, José. Derecho Civil Español, Común y Foral. Tomo primero. Volumen Segundo. Teoría de la relación jurídica. Undécima edición. Editorial Reus, Madrid. 1971, págs. 390 y 391: “Es esta clasificación por demás complicada y oscura. No están definidos ni diferenciados sus términos, y la ambigüedad de los mismos suscita abundantes problemas”.

4 MARÍN LÓPEZ, Juan José, Legislación sobre asociaciones, Madrid, Ed. Tecnos, 1994, pág 31.

Un buen ejemplo a este respecto es la **Ley 191/1964, de 24 de Diciembre, de Asociaciones**. Esta ley, que formalmente ha estado en vigor hasta el mes de Mayo de 2002, recogía un buen número de mecanismos y modos de intervención administrativa en el derecho de asociación, como eran:

- 1) La exigencia de autorización administrativa previa para la constitución de la asociación: ...*“corresponderá al Gobernador, previos los informes que según la índole de la asociación sean preceptivos en cada caso, dictar por escrito resolución motivada decidiendo acerca de la licitud y determinación de los fines...”*.
- 2) El control previo gubernativo para las reuniones de la Asociación: *“Las Asociaciones regidas por esta Ley deberán comunicar al Gobernador Civil de la provincia, con setenta y dos horas de antelación, la fecha y hora en que hayan de celebrarse las sesiones generales”*.
- 3) El acceso de los representantes de la autoridad a las reuniones y libros de la asociación: *“... la autoridad gubernativa tendrá acceso, por representantes especialmente designados, al local en que se celebren las reuniones y a los libros que se lleven en las Asociaciones...”*.
- 4) El derecho de la Administración a suspender las actividades de la asociación, e incluso a disolverlas: *“Las mismas autoridades podrán decretar la suspensión de las Asociaciones sometidas al ámbito de esta ley, por plazo no superior a tres meses, cuando no atemperen su funcionamiento a lo dispuesto en la misma”*.

2) LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978

La Constitución española de 1978 supone un giro radical en esta concepción restrictiva del derecho de asociación. El PLURALISMO y la PARTICIPACIÓN política, social y cultural son valores fundamentales en el estado social y democrático de derecho en que se constituye España, reconociéndose, como derecho fundamental, que *“los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”* (art. 23.1), correspondiendo a los poderes públicos *“facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”* (Art. 9.2).

Además del reconocimiento de partidos políticos y sindicatos como instrumento fundamental en el nuevo ordenamiento jurídico, el mandato de impulso de la participación se fomenta con carácter específico y sectorial en algunos casos, como la educación sanitaria y el deporte (art. 43), el acceso a la cultura (art. 44), la participación juvenil (art. 48), o los consumidores y usuarios (art. 51).

Decididamente la Constitución apuesta por la participación y el asociacionismo en un sentido amplio, pluralista, y positivo, basado en la libertad de las personas para asociarse y organizar sus propias entidades asociativas, que se concreta con el reconocimiento del derecho de asociación, plasmado en el art. 22. Así, en este importante precepto se reconoce el derecho de asociación, declarando ilegales las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito, prohibiendo las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar, y reservando la disolución de las asociaciones en sus actividades a la resolución judicial, debiendo inscribirse las asociaciones en un registro a los solos efectos de publicidad.

Puede observarse, como corresponde a la configuración de España como un Estado social y democrático de Derecho, que las líneas maestras del derecho de asociación son totalmente opuestas a las recogidas en la Ley de Asociaciones de 1964, porque frente a las restricciones y mecanismos de control que en ella se recogían ahora estamos hablando de:

- 1) La libertad de los ciudadanos (y también de las asociaciones) para constituir, incorporarse o separarse de una asociación.
- 2) La ausencia de intervención administrativa en la constitución de las asociaciones, existiendo un Registro de Asociaciones a “los solos efectos de publicidad”, al que deben acudir las asociaciones una vez constituidas.
- 3) Los límites del derecho de asociación son los recogidos en la propia Constitución, en los apartados 2 y 5 del art. 22, es decir se prohíben las asociaciones que persigan conseguir o realizar delitos penalmente sancionables.

- 4) La disolución de las asociaciones y la suspensión de actividades se reserva por la Constitución a la autoridad judicial.
- 5) Y para resaltar la importancia de la asociación, se incorpora en el texto constitucional en el grupo de los derechos fundamentales, dentro de la Sección primera, del Capítulo segundo, del Título primero, que significa:
 - Que vincula a todos los poderes públicos y que las leyes que lo regulen deberán respetar su contenido esencial en todo caso⁵ (art. 53.1).
 - Que para su tutela judicial se puede disponer en la vía ordinaria de un procedimiento preferente y sumario para su protección ante los Tribunales Ordinarios, además de poder comprender la interposición, en su caso, del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. (art. 53. 2).
 - Su desarrollo ha de ser realizado por medio de una ley orgánica, requiriendo la mayoría absoluta del Congreso para su aprobación o modificación. (art. 81).
 - Que la reforma constitucional, en lo referente a derechos fundamentales y libertades públicas (al igual que respecto al Título II –La Corona–, y al Título Preliminar), requiere la mayoría de dos tercios de cada cámara, y la disolución inmediata de las Cortes, debiendo ser el nuevo texto constitucional ratificado y aprobado por las nuevas Cortes por mayoría de dos tercios de ambas cámaras, y ser, posteriormente, ratificada por referéndum (art. 168).
- 6) Lógicamente, **todas las disposiciones de la Ley de Asociaciones de 1964 contrarias a la Constitución se entendían derogadas**, aplicando lo previsto en la Disposición Derogatoria tercera de la Constitución.

La Constitución de 1978 supuso en nuestro país una ventana abierta a la participación y al asociacionismo, por ello no tiene fácil explicación el hecho de que hayan transcurrido casi 24 años desde la aprobación de la Constitu-

5 La sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de Abril de 1981 precisa que *“se entiende por contenido esencial aquella parte del contenido de un derecho sin la cual éste pierde su peculiaridad o, dicho de otro modo, lo que hace que sea reconocible como derecho perteneciente a un determinado tipo. Es también aquella parte del contenido que es ineludiblemente necesaria para que el derecho permita a su titular la satisfacción de aquellos intereses para cuya consecución el derecho se otorga...”*.

ción Española hasta que el poder legislativo haya aprobado una Ley Orgánica que desarrolle el derecho fundamental de Asociación, lo que ha supuesto en la práctica unas evidentes situaciones de confusión, que han ido progresivamente resolviéndose con las resoluciones con las que la jurisprudencia, tanto del Tribunal Constitucional como del Supremo, han ido elaborando una doctrina “relativamente sólida” a propósito de diferentes aspectos del derecho fundamental de asociación, aunque tampoco exenta de divergencias en algunas cuestiones, como, por ejemplo, señala Marín López, *“el divorcio entre la doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Supremo a propósito de las facultades judiciales de control del fondo de los acuerdos de expulsión de asociados –o, más en general, de los acuerdos sancionadores–, ...”*⁶.

En esta posible controversia jurídica la postura del Tribunal Supremo, recogida en Sentencias como la de 24 de Marzo de 1992 y la de 26 de Octubre de 1995, vendría a afirmar que los acuerdos asociativos *“no sólo están sometidos al examen de su regularidad para la determinación del cumplimiento de las formalidades estatutarias que se establezcan, en cuanto admisibles y lícitas, según el procedimiento interno para su adopción y su respeto a las normas legales, sino también al mérito del acuerdo, esto es, si el juicio interno de interpretación y de aplicación de las reglas estatutarias es o no adecuado”*.

Por el contrario, la postura del Tribunal Constitucional, recogida en sentencias como la STC 218/1988 o en la STC de 14 de Junio de 1999, mantiene que la actuación del juzgador al examinar o interpretar los acuerdos asociativos y las normas estatutarias pertinentes, ha de limitarse *“a verificar si se han dado las circunstancias que puedan servir de base a la decisión, dejando el juicio sobre esas circunstancias a los órganos de la asociación tal y como prescriben sus estatutos”*.

No es fácil poder analizar esta controversia sin profundizar en la materia y las diferentes posturas doctrinales y sentencias⁷, pero, como opinión

6 MARÍN LÓPEZ, JJ., Legislación sobre asociaciones, Madrid, Ed. Tecnos, 2ª edición, 2000, prólogo, pág. 84.

7 Como comentario ante esta controversia jurisprudencial sobre el modo de ejercicio del poder disciplinario por parte de las asociaciones respecto de sus miembros, indicar que a Marín López, la doctrina del Constitucional recogida en la Sentencia 218/1998 ya indicada le parece, a su juicio “matizadamente criticable”. Cfr. MARÍN LÓPEZ, JJ., en “Legislación sobre Asociaciones. Prólogo”. Tecnos. Madrid. 1994.

personal, y con el máximo respeto a cualquier opinión mejor fundada en derecho, considero más acertadas y útiles para el mejor funcionamiento de nuestro ordenamiento jurídico las ideas mantenidas por nuestro Tribunal Supremo, y máxime tras la aprobación de la nueva Ley de Asociaciones, que desarrolla el derecho y establece el régimen jurídico democrático y constitucional de las asociaciones, al que deben atenerse los órganos asociativos, las administraciones públicas y los órganos jurisdiccionales.

3) LA VIGENTE LEY DE ASOCIACIONES. BREVE REFERENCIA A SU CONTENIDO

No podemos, en el presente estudio, entrar en detalles sobre el proceso de tramitación parlamentaria, pero coincidimos con Javier Angulo en que el debate parlamentario no se ha visto acompañado por comentarios en los medios de comunicación o debates en jornadas o seminarios,⁸ aunque sí es cierto que una Plataforma de Entidades Sociales presentó una Propuesta de anteproyecto de ley ante el Ministerio en el año 2000⁹. La Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación (LODA) se aprueba en el Pleno del Congreso de los Diputados el 7 de Marzo del año 2002¹⁰.

8 "Pocas normas han sido tan demandadas, y a la vez tan poco debatidas y analizadas por los agentes sociales interesados, en principio, en esta regulación". Javier ANGULO, "Asociarse los jóvenes ¿para qué? Y los adultos. INJUVE. Madrid. 2002.

9 La Propuesta de Anteproyecto de Ley Orgánica del Derecho de Asociación y Fomento del Asociacionismo fue elaborada y presentada al Gobierno en Marzo de 2000 por un grupo de 17 ONG's de carácter social (Asoc. Española contra el Cáncer; Cruz Roja; Cáritas; ONCE; ATIME; etc.).

10 El 26 de Junio de 2001 la Mesa del Congreso de los Diputados inició la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación (expediente 121/000041). El proyecto recibió un total de 220 enmiendas de los diferentes grupos parlamentarios. El 30 de Noviembre tuvo entrada en el Senado el texto aprobado en el Congreso. El 20 de Febrero de 2002, el Pleno del Senado aprueba remitir al Congreso el texto del proyecto de ley con las enmiendas aprobadas en el Senado y el correspondiente mensaje motivado. Finalmente el 7 de Marzo, tras el previo debate y votación sobre las enmiendas del Senado, se produce en el Congreso la votación definitiva del proyecto de ley. Efectuada la votación dio el siguiente resultado: votos emitidos 303; a favor, 195; en contra, 4; abstenciones, 104.

La Ley se desarrolla en un total de 42 artículos, a los que hay que añadir 4 Disposiciones adicionales, 2 Transitorias, la disposición derogatoria única y 4 disposiciones finales. Todo ello introducido por una Exposición de motivos, enriquecedora para conocer el espíritu y fines que inspiran al legislador. Los ocho capítulos en que se estructura el articulado de la ley desarrollan, en primer lugar, disposiciones generales sobre objeto, contenido y principios, continuando con cuestiones relativas a la constitución y funcionamiento de las Asociaciones, derechos y deberes de los asociados, registros de asociaciones, medidas de fomento y garantías jurisdiccionales, finalizando en el capítulo octavo con una previsión sobre consejos sectoriales de asociaciones.

La nueva Ley de Asociaciones (LODA) presenta, en mi opinión, una interesante peculiaridad desde el punto de vista jurídico normativo, ya que el legislador, en lo que podríamos denominar una dualidad de contenido material de la ley, ha optado por incluir en un único texto legal:

- 1) Los aspectos que constituyen el **núcleo esencial del contenido del derecho de asociación** como derecho fundamental constitucionalmente reconocido y que han de ser regulados mediante ley orgánica.
- 2) Otros aspectos referentes al **régimen jurídico de las asociaciones** que corresponde dictar al Estado, siendo por tanto normas que no requieren del carácter orgánico de la legislación que lo regulen.

Realmente es difícil, como reconocía el Tribunal Constitucional en su importante sentencia de 23 de Julio de 1998, sobre el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Vasca de Asociaciones,¹¹ incluso para los expertos jurisconsultos *“distinguir dónde acaba el desarrollo del derecho en cuanto tal y dónde comienza la regulación de la materia sobre la que se proyecta”*. Pero lo que es cierto es que la Ley realiza esta distinción, respetando

11 El presidente del Gobierno de la Nación interpuso en su momento el recurso de inconstitucionalidad nº 1014/1988 contra los arts. 2º a 9º, 11 a 14, 16 a 21, 23, Disp. Adic. y Disp. Transitoria 1ª, de la Ley 3/1988, de Asociaciones, aprobada por el Parlamento Vasco. El recurso fue resuelto por la Sentencia 173/1998, de 23 de Julio (Ponente Excmo. SR. D. Carles Vivier y Pi-Sunyer; BOE nº 197, de 18 de Agosto de 1998), en cuya parte dispositiva se estima parcialmente el recurso.

plenamente los criterios dictados por el Alto Tribunal en la sentencia comentada, y, por tanto, a nuestro juicio la Ley de Asociaciones presenta esta dualidad.

Por ello, con el objetivo de realizar un estudio sobre el contenido de la Ley, nos parece necesario e interesante tener presente la existencia de estos diferentes niveles de rango normativo, que nos permita conocer el diferente carácter, y, por tanto, la diferente trascendencia y las distintas medidas jurisdiccionales de protección que puedan corresponder al conjunto de normas que se recogen en el articulado de la Ley, según se trate de regular el núcleo esencial del derecho de asociación o el régimen jurídico que desarrolla ese derecho.

Podemos agrupar estos diferentes niveles de rango normativo en los siguientes grupos, aunque a ellos nos referiremos con detalle más adelante:

- Normas y preceptos con **rango de Ley Orgánica**, al constituir el desarrollo del derecho fundamental de asociación, contenido en el art. 22 de la Constitución Española¹².
- Artículos y disposiciones de **directa aplicación en todo el Estado** al amparo de lo previsto en la Constitución Española respecto a materias de competencia exclusiva del Estado¹³.
- Los restantes preceptos de la ley serán de **aplicación a las asociaciones de ámbito estatal**.

12 La disposición final primera regula el carácter de la ley. Así, en su apartado 1 precisa los artículos y disposiciones que tienen carácter de ley orgánica al constituir el desarrollo de asociación, y que son los artículos 1; 2 salvo apartado 6; 3 salvo apartado g); 4.2 5 y 6; 10.1; 19; 21; 23.1; 24; 29.1; 30.3 y 4; 37; 38; la disposición derogatoria; y las disposiciones finales primera, segunda y cuarta.

13 Tres serían los criterios de motivación para determinar la directa aplicación en todo el Estado de otros preceptos de la ley que no tienen carácter de ley orgánica: por dictarse al amparo de lo previsto en el art. 149.1.1º de la Constitución, que garantiza la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; por constituir legislación procesal dictada al amparo del artículo 149. 1. 6º de la C.E; y en tercer lugar por regular cuestiones relativas a la Hacienda General y Deuda del Estado, según lo previsto en el artículo 149.1.14º de la C.E.

4) OBJETO, PRINCIPIOS Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY

El art. 1.1 señala el “doble objeto de la ley” ya comentado, por un lado, el desarrollo del derecho de asociación previsto en el art. 22 de la C.E., y por otro, el establecimiento de aquellas normas del régimen jurídico de las asociaciones que corresponde dictar al Estado.

En los apartados 2 y 3 del art. 1 la ley precisa que, en su ámbito de aplicación, se incluyen todas las asociaciones que “*no tengan fin de lucro y que no estén sometidas a un régimen asociativo específico*”, es decir, que estén reguladas por su legislación propia, como sería el caso de partidos, sindicatos, organizaciones empresariales, iglesias, confesiones y comunidades religiosas, federaciones deportivas, asociaciones de consumidores y usuarios, así como “*cualesquiera otras reguladas por leyes especiales*”.

Se puede apreciar, por tanto, que no constituye la presente Ley la norma general reguladora del “género asociaciones sin fines lucrativos”, porque como más adelante comentaremos, la Ley, en su mayor parte tan sólo tiene un carácter supletorio para las asociaciones reguladas por sus normas especiales, como señala la Disposición Final Primera¹⁴.

Al no determinar con claridad la ley el concepto de “asociaciones que no tengan fin de lucro”, su concreción podría extraerse, si nos remitimos al art. 13, que al tratar sobre el régimen de actividades, dentro del Capítulo III, sobre funcionamiento de las asociaciones, señala que los posibles beneficios obtenidos por las asociaciones, “*deberán destinarse, exclusivamente, al cumplimiento de sus fines*”. Por ello, podría deducirse que la nota definitoria de la ausencia de fin de lucro sería la prohibición total del reparto de los posibles beneficios obtenidos por las asociaciones, “*entre los asociados, ni entre sus cónyuges o personas que convivan con aquéllos con análoga relación de*

¹⁴ Este criterio es coincidente con lo que disponía la Ley de Asociaciones de 1964, concretamente en su art. 2º, que también excluía de su ámbito de aplicación a las asociaciones reguladas por leyes especiales.

afectividad, ni entre sus parientes, ni su cesión gratuita a personas físicas o jurídicas con interés lucrativo”.

Es evidente, en consecuencia, que se excluyen del ámbito de aplicación de la ley (art.1.4) aquellas personas jurídicas en las que se aprecia claramente la presencia de “fines lucrativos” es decir, las entidades que podríamos denominar como patrimoniales y mercantiles, en las que predominan las relaciones derivadas de la unión de bienes o capitales, como sería el caso de las comunidades de bienes y propietarios, sociedades, cooperativas, mutualidades, uniones temporales de empresas y las agrupaciones de interés económico, cuyas diferencias son claramente evidentes, como acertadamente señalaba la Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de Enero de 1996. En esta sentencia se puede apreciar que:

“No es necesario insistir acerca de las notorias diferencias existentes ente las sociedades civiles y mercantiles, sometidas, según su particular forma jurídica, a regímenes jurídicos diversos, de aquellas otras asociaciones –como la ahora actora– que persiguen fines extra commercium y cuya naturaleza es completamente distinta. Ni el pacto fundacional de estas últimas asociaciones se identifica plenamente con el concepto de contrato civil de sociedad, ni –como se dijo en la STC 218/1989– el acto de integración en una asociación es un contrato en sentido estricto al que pueda aplicarse el art. 1.256 del Código Civil, sino que consiste (...) en un acto por el cual el asociado acepta los estatutos y se integra en la unidad no sólo jurídica sino también moral que constituye la asociación”.

Esta clara manifestación de las diferencias de finalidades y naturaleza de las entidades patrimoniales y mercantiles respecto a las asociaciones no lucrativas no significa que no se pueda reconocer, como señala el apdo. segundo de la exposición de motivos de la ley, “*que el art. 22 de la Constitución puede proyectar, tangencialmente, su ámbito protector cuando en este tipo de entidades se contemplen derechos que no tengan carácter patrimonial*”, como podría plantearse, tal vez, con respecto a derechos de participación en la vida social de la entidad o garantías en caso de posibles sanciones disciplinarias. En este sentido, puede ser interesante reseñar que otros ordenamientos jurídicos han reconocido esta posible extensión de algunos aspectos de

los efectos protectores del derecho de asociación a entidades mercantiles. Así, en Italia, la doctrina dominante considera que el art. 18 de su Constitución (análogo al 22 nuestro) es aplicable a las sociedades mercantiles y en la República Federal Alemana, en base a su Ley Fundamental, tanto la doctrina como el Tribunal Constitucional Federal han considerado en diversos aspectos aplicable a las sociedades mercantiles la Ley de Asociaciones¹⁵.

No quiero finalizar el estudio sobre el ámbito de aplicación de la ley sin hacer un comentario específico sobre los **colegios profesionales**. Aunque en el articulado de la Ley no se hace una mención explícita sobre este tipo concreto de corporación, en la Exposición de Motivos, en su apartado segundo, se indica que tampoco pueden incluirse dentro del ámbito de la ley las corporaciones llamadas a ejercer, por mandato legal, determinadas funciones públicas, cuando desarrollen las mismas. En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es amplia y precisa, (STC 12/1987; SSTC 89/1989; 131/1989; STC 166/1992;) afirmando que los Colegios Profesionales constituyen una realidad jurídica de base asociativa y régimen particular distinta del de las asociaciones de naturaleza privada, y cuyo régimen jurídico queda reservado a la ley, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 36 de la Constitución.

Los principios sobre los que deberá aplicarse la Ley de Asociaciones (LODA), los concreta en su art. 2, que desarrolla el art. 22 de la Constitución Española. Así, se define el **derecho de asociación libre y voluntario**, tanto en sentido positivo, de asociarse o crear asociaciones sin necesidad de autorización previa (art. 2, 1 y 2), como negativo, de no poder ser obligado a constituir, integrarse o permanecer en una asociación, ni declarar sobre su pertenencia a una legalmente constituida (art. 2.3)¹⁶.

A nuestro juicio, los principios para la **constitución, organización y**

15 Cfr. En este sentido dicho reconocimiento se encuentra en la STC de 23 de Febrero de 1987.

16 Así, la sentencia del T.C. de 24 de Mayo de 1985 señala: "la libertad de asociarse supone la superación del recelo con que el Estado liberal contempló el derecho de asociación, y la libertad de no asociarse es una garantía frente al dominio por el Estado de las fuerzas sociales a través de la creación de corporaciones o asociaciones coactivas que dispusieran del monopolio de una determinada actividad social".

funcionamiento de las Asociaciones, se pueden agrupar en dos grandes líneas:

- Para el ejercicio del derecho de asociación, la Constitución, la Ley Orgánica y el resto del O. Jurídico, como marco legal.
- Para la organización y funcionamiento interno, que se inspirarán en el principio de la democracia y el pleno respeto al pluralismo, los Estatutos plasmarán el derecho de autoorganización de las asociaciones y no podrán desconocer los aspectos esenciales del derecho fundamental de asociación. Como recoge la Sentencia del TC 2ª, de 14 de Junio de 1999, *“... el primer límite intrínseco de este derecho lo marca el principio de legalidad, en cuya virtud los Estatutos sociales, como ejercicio de la potestad de autonomía, han de acomodarse no sólo a la Constitución, sino también a las Leyes que, respetando el contenido esencial de tal derecho, lo desarrollen o lo regulen”*.

Como establece el art. 22 de la C.E., serán ilegales las asociaciones que persigan fines o utilicen medios delictivos (art. 2.7), estando prohibidas las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar (art. 2.8).

5) ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DE LA LEY

Las personas físicas y jurídicas podrán constituir asociaciones, y formar parte de las mismas.

Las personas físicas necesitan tener la capacidad de obrar. Los menores de edad no emancipados requerirán el consentimiento de las personas que deban suplir su capacidad, sin perjuicio del régimen previsto para las asociaciones infantiles, juveniles o de alumnos en el art. 7.2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor (art. 3.b). Sobre la edad y la figura específica de las asociaciones juveniles incidiremos en la última parte de este trabajo de investigación.

No deben estar sujetas a ninguna limitación legal para el ejercicio del derecho, como sería el caso de los miembros de las Fuerzas Armadas o

de los Institutos Armados de naturaleza militar, que habrán de atenerse a lo que dispongan las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas y el resto de sus normas específicas para el ejercicio del derecho de asociación. Igualmente ocurre con los Jueces, Magistrados y Fiscales, que habrán de atenerse a sus normas específicas en lo que se refiere a asociaciones profesionales (Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del poder judicial, art. 401; Ley 50/1981, de 30 de Diciembre, por el que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, art. 54).

Las personas jurídicas son titulares del derecho de asociación, siendo requisito necesario el acuerdo expreso de sus órganos competentes.

Las **asociaciones**, según lo previsto en el art. 7, h) de la Ley, en sus Estatutos deberán determinar los órganos de gobierno y representación, así como sus atribuciones y forma de adoptar los acuerdos. En el art. 11.3 se indica que la Asamblea General es el órgano supremo de gobierno de la Asociación. Por tanto, inicialmente la Asamblea General será el órgano competente para la adopción de acuerdos para constituir asociaciones, o vincularse a federaciones, aunque en nuestra opinión cabe la posibilidad de que el órgano competente para adoptar este tipo de acuerdos fuera el órgano de representación previsto en el art. 11.4¹⁷, si los Estatutos así lo contemplan.

En el caso de las personas jurídicas de naturaleza institucional, será necesario el acuerdo de sus órganos rectores. En el caso de las **Fundaciones**, sería su Patronato. Según lo previsto en el art. 22.3 de la Ley 50/2002, de 26 de Diciembre, de Fundaciones, la facultad de constitución de otra persona jurídica nunca se podrá delegar en alguno de los patronos.

Las asociaciones podrán agruparse mediante la constitución de federaciones, confederaciones o uniones, previo cumplimiento de los mismos

17 El art. 11.4, en su primer párrafo señala: "Existirá un órgano de representación que gestione y represente los intereses de la asociación, de acuerdo con las disposiciones y directivas de la Asamblea General. Sólo podrán formar parte del órgano de representación los asociados".

requisitos exigidos para constituir asociaciones, como señala el art. 3.f)¹⁸. En este caso, y según lo previsto en el art. 6.2, respecto al acta fundacional, además del acuerdo del órgano competente donde conste la voluntad de constitución, será necesario la designación de la persona física que la representará.

Las entidades públicas, personas jurídico públicas, serán titulares del derecho de asociación, salvo que establezcan lo contrario sus normas constitutivas y reguladoras (art.3.g). En el caso de las corporaciones locales, en los términos previstos en el art. 47.3.b, de la Ley de Bases de Régimen Local, la adopción de acuerdos para la creación, modificación o disolución de organizaciones asociativas requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación. Podrán, las administraciones públicas, ejercitar el derecho de asociación con otras entidades públicas, o con particulares. Pero para este último caso, la ley prevé una especie de “precaución”, al indicar que el ejercicio con particulares, como medida de fomento y apoyo, deberá hacer en igualdad de condiciones con éstos, para evitar posibles posiciones de dominio en el funcionamiento de la asociación (art. 2,6). Tal vez lo que se pretende evitar con este artículo es la creación y mantenimiento, desde las administraciones públicas, de asociaciones “títeres”, dirigidas completamente desde la esfera gubernamental, algo que no debe de tener cabida en el ámbito “no gubernamental” en el que se desarrolla la vida de las asociaciones sin ánimo de lucro.

6) LA CONSTITUCIÓN DE LAS ASOCIACIONES Y SU INSCRIPCIÓN REGISTRAL

Los elementos en que se basa el proceso de constitución de las Asociaciones son:

- El acuerdo de constitución y el acta fundacional.

18 El apartado f del artículo 3 indica que “las asociaciones podrán constituir federaciones, confederaciones o uniones previo el cumplimiento de los requisitos exigidos para la constitución de asociaciones, con acuerdo expreso de sus órganos competentes”.

- Los Estatutos.
- La Inscripción en el Registro de Asociaciones correspondiente.

El art. 5.1 delimita lo que podríamos definir como los tres elementos básicos del concepto de Asociación que son, en primer lugar, la agrupación de personas, con voluntad de permanencia; en segundo, el acuerdo para un fin común lícito, sin carácter lucrativo; y en tercer lugar el establecimiento de una organización, a través de los Estatutos, en los términos legalmente previstos¹⁹.

El **Acuerdo de Constitución** deberá formalizarse en un Acta Fundacional, válida tanto en documento público como privado, con cuyo otorgamiento la Asociación adquirirá la personalidad jurídica y capacidad de obrar, (art. 5.2), aunque deberá inscribirse en el Registro correspondiente en los términos previstos en el art. 10. Por tanto, la inscripción registral no tiene efectos constitutivos. El “nacimiento” de la asociación arranca con el otorgamiento del Acta Fundacional, sin perjuicio de la responsabilidad de inscripción de los promotores de la asociación, aspecto que trataremos más adelante.

El **Acta Fundacional** deberá contener: datos de los promotores de la asociación, y acreditación de su personalidad o de los acuerdos adoptados y representantes en caso de personas jurídicas; voluntad de constitución, nombre de la asociación y pactos realizados en su caso; Estatutos aprobados; los integrantes de los órganos provisionales de gobierno; lugar, fecha y firma de los promotores (art. 6).

Los **Estatutos** son la norma fundamental para la Asociación, que regulará su estructura interna, modo de funcionamiento, desarrollo y actividades, y en ellos se refleja el principio de “autoorganización” del derecho de asociación. La Ley detalla con bastante precisión, en sus artículos 7, 8 y 9, los contenidos

19 Así, el art. 5.1 señala: “Las asociaciones se constituyen mediante acuerdo de tres o más personas físicas o jurídicas legalmente constituidas, que se comprometen a poner en común conocimientos, medios y actividades para conseguir finalidades lícitas, comunes, de interés general o particular, y se dotan de los Estatutos que rigen el funcionamiento de la asociación”.

mínimos, y por tanto obligatorios, de los Estatutos de las asociaciones, que, en mi opinión, pueden ser agrupados en los siguientes términos:

- a) **Datos básicos de identidad** de la asociación: denominación (art. 8), domicilio (art. 9), ámbito territorial, duración, fines y actividades (detallados de forma precisa).
- b) **Sobre los asociados**: Será contenido necesario de los estatutos, los requisitos de admisión y baja, procedimientos de sanción y separación, y derechos y obligaciones de los asociados. También podrán incluir, en su caso, posibles clases de asociados, y consecuencias del impago de las cuotas.
- c) **Organización y funcionamiento**: criterios democráticos; órganos de gobierno y representación; reglas electorales; cargos, funciones, atribuciones, y formas de adopción y ejecución de acuerdos.
- d) **Administración y Patrimonio**: Contabilidad, documentación y administración; cierre del ejercicio asociativo; patrimonio inicial y previsión de recursos; causas de disolución y destino del patrimonio.

Además de este contenido necesario, los Estatutos también podrán contener cualesquiera otras disposiciones y condiciones lícitas que los promotores consideren convenientes, siempre que no sean contrarias al ordenamiento jurídico ni contradigan los principios configuradores de la asociación.

La **modificación de Estatutos** está regulada en el art. 16. Podemos distinguir un procedimiento obligatorio y estricto, similar al de la aprobación inicial de los Estatutos, para aquellas modificaciones que afecten al contenido mínimo de Estatutos previsto en el art. 7. En este caso, los acuerdos de modificación deberán ser adoptados por Asamblea convocada con tal objeto, deberá ser inscrita en el plazo de un mes y sólo producirá efectos, tanto entre los socios como ante terceros, desde su inscripción en el Registro correspondiente. Las restantes modificaciones se registrarán por lo dispuesto en los Estatutos, pero no producirán efectos ante terceros hasta su inscripción en el Registro correspondiente.

Respecto a la inscripción registral, entiendo que, según lo previsto en la Ley de Asociaciones, la **Inscripción en el Registro** podemos considerarla,

por un lado, como una obligación para la asociación ya creada, como una responsabilidad para sus promotores. Y, por otro lado, como un derecho de la asociación, que obliga a la Administración a inscribir la asociación si reúne los requisitos legalmente establecidos, sin que pueda la Administración, arbitrariamente, decidir la no inscripción.

El art. 10 reproduce el mandato constitucional del art. 22, relativo al deber de inscripción de las asociaciones en el correspondiente Registro, a los solos efectos de publicidad. Por su parte el art. 24 incluye el derecho a la inscripción en el Registro competente, que sólo podrá denegarse cuando no se reúnan los requisitos establecidos en la Ley Orgánica (art. 30.3 y 4). Los Registros de Asociaciones son públicos, como señala el art. 29.1.

Podemos entender, por tanto, la inscripción registral como un deber y un derecho, como muy acertadamente señala la importante Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 31 de Octubre de 2001, en el recurso de amparo promovido por la Hermandad de Personal Militar en Situación Ajena al Servicio Activo, que en su Fundamento Jurídico 5º señala: “... *hay que precisar que la inscripción no es sólo una carga de la asociación ya creada, sino también una prestación debida por la Administración encargada del correspondiente Registro, a fin de que la libertad de asociación se realice plenamente. Se trata, incluso, de una prestación administrativa cuya realización defectuosa puede resultar lesiva del derecho de asociación*”.

La inscripción registral de la Asociación, como antes señalábamos, no tiene efectos constitutivos, porque la asociación existe desde el otorgamiento del Acta Fundacional (art. 5.2). Pero mientras no exista la inscripción en el Registro, los promotores de la Asociación, y los asociados que actúen en nombre de la entidad, responderán personal y solidariamente de las obligaciones contraídas con terceros, así como de las consecuencias de la falta de inscripción²⁰ (art. 10. 3 y 4). Por ello, una vez inscrita la Asociación

20 El art. 10.4 determina que “sin perjuicio de la responsabilidad de la propia asociación, los promotores de asociaciones no inscritas responderán, personal y solidariamente, de las obligaciones contraídas con terceros. En tal caso, los asociados responderán solidariamente por las obligaciones contraídas por cualquiera de ellos frente a terceros, siempre que hubieran manifestado actuar en nombre de la asociación”.

en el Registro correspondiente, los asociados no responden personalmente de las deudas de la asociación (art. 15.2).

Otras cuestiones a destacar sobre la inscripción serían, a la vista del artículo 30 de la Ley, los siguientes:

- El efecto positivo del silencio administrativo en este caso, ya que si no hay respuesta transcurridos 3 meses desde la solicitud de inscripción en el correspondiente Registro, se entenderá estimada la solicitud.
- La limitación de la actividad de la Administración a la verificación del cumplimiento de los requisitos del acta fundacional y Estatutos.
- Cuando se adviertan defectos formales en la solicitud o documentación, o coincidencia en la denominación, se suspenderá el plazo para proceder a la inscripción y se abrirá el de subsanación de los defectos advertidos.

La Ley regula las líneas generales de funcionamiento de los Registros de Asociaciones, detallando los actos inscribibles y el depósito de documentación (art. 28).

En el art. 25 se regula sobre el Registro Nacional de Asociaciones, en el que se inscribirán las entidades (asociaciones, federaciones...) de ámbito estatal y todas aquellas que no desarrollen principalmente sus funciones en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma. También se inscribirán las asociaciones extranjeras que desarrollen actividades en España, de forma estable o duradera, que deberán establecer una delegación en territorio español. El Registro Nacional llevará un fichero de denominaciones para evitar la duplicidad o semejanza de éstas, que pueda inducir a error o confusión con la identificación de entidades u organismos preexistentes, incluidos los religiosos inscritos en su correspondiente registro. Reglamentariamente se determinará su estructura y funcionamiento.

También existen los Registros Autonómicos de Asociaciones, que tendrán por objeto la inscripción de las asociaciones que desarrollen principalmente sus funciones en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, y deberán comunicar al Registro Nacional los asientos de ins-

cripción y disolución de las asociaciones de ámbito autonómico, según determina el art. 26. La ley prevé el establecimiento de mecanismos de cooperación entre los diferentes Registros, en el artículo 27.

7) FUNCIONAMIENTO Y ÓRGANOS. RÉGIMEN DE ACTIVIDADES Y EXTINCIÓN DE LA ASOCIACIÓN

El funcionamiento interno de las asociaciones se ajustará a lo establecido en los Estatutos, siempre que no sean opuestos a la Ley Orgánica o disposiciones reglamentarias que se dicten para su aplicación.

Dos son los órganos básicos que prevé la ley, en su art. 11, para el funcionamiento de las Asociaciones, la Asamblea General y el órgano de representación y gestión.

La **Asamblea General** es el órgano supremo de gobierno integrado por los asociados. Se reunirá, al menos, una vez al año y sus acuerdos deberán ser adoptados por el principio mayoritario o de democracia interna.

Hemos observado que la ley no detalla la distribución de competencias entre la Asamblea General y el órgano de representación y gestión. Remite en todo caso a los Estatutos, que serán los que determinen los actos que requieren autorización expresa de la Asamblea General.

Por ello, en mi opinión, considero que las competencias que corresponden a la Asamblea General, con carácter obligatorio, y sin que los Estatutos puedan disponerlo de otra manera, serían:

- En primer lugar, la aprobación de las cuentas anuales de la Asociación, según dispone el apartado 3º del art. 14, que recoge las obligaciones documentales y contables de la asociación.
- En segundo lugar, en los términos previstos en el art. 16.1, la modificación de Estatutos que afecte al contenido previsto en el artículo 7. Como antes comentábamos el contenido de los Estatutos previsto en este artículo es el contenido mínimo y necesario, que agrupábamos en

cuatro grandes grupos: datos básicos de identidad (nombre, domicilio, fines y actividades, etc.); cuestiones sobre los asociados (requisitos, sanción, separación, derechos y obligaciones,...); Organización y funcionamiento; Administración y Patrimonio.

- En tercer lugar, la posible retribución en función del cargo a los miembros de los órganos de representación²¹. Ésta se trata, a nuestro juicio, de una importante novedad respecto a anteriores normas reguladoras del régimen jurídico de las asociaciones, que deja a la decisión de la propia asociación la posibilidad de que puedan recibir retribuciones por el ejercicio de su cargo las personas que formen parte del órgano de representación, aunque exige la ley que estas posibles retribuciones deberán constar en los Estatutos y en las cuentas anuales aprobadas en la Asamblea.
- Y en cuarto y último lugar, la disolución de la Asociación por la voluntad de los asociados, que, en los términos previstos en el artículo 17.1, deberá ser expresada en Asamblea General convocada el efecto.

También corresponderían a la Asamblea los acuerdos relativos a disposición o enajenación de bienes de la asociación, según el art. 12.d),²² que incluye este tipo de acuerdos entre aquellos que requieren mayoría cualificada de la Asamblea. Pero este mismo artículo, en su párrafo inicial ya señala que el régimen interno de las asociaciones en él previsto, será así “*si los Estatutos no lo disponen de otro modo*”, por lo que considero que los Estatutos pueden establecer que la disposición o enajenación de bienes sea competencia del órgano de representación y gestión.

Respecto al funcionamiento interno, convocatorias y constitución de la Asamblea General, el citado art. 12, en sus apartados b) y c), prevé un régi-

21 El art.11.5 señala que “en el caso de que los miembros de los órganos de representación puedan recibir retribuciones en función del cargo, deberán constar en los Estatutos y en las cuentas anuales aprobadas en Asamblea”.

22 Artículo 12.4): “Los acuerdos de la Asamblea General se adoptarán por mayoría simple de las personas presentes o representadas, cuando los votos afirmativos superen a los negativos. No obstante, requerirán mayoría cualificada de las personas presentes o representadas, que resultará cuando los votos afirmativos superen la mitad, los acuerdos relativos a disolución de la asociación, modificación de los Estatutos, disposición o enajenación de bienes y remuneración de los miembros del órgano de representación”

men básico, si los Estatutos no lo determinan de otro modo²³.

En nuestra opinión la regulación que establece la ley sobre la Asamblea General, y en general sobre los órganos de gobierno de la Asociación, nos parece poco acertada, porque no es clara y puede ocasionar confusión. Consideramos que, introduciendo un sencillo trabajo comparativo, la Ley catalana de Asociaciones, que tiene por objeto la regulación jurídica y el fomento de las asociaciones que son competencia de la Generalitat, es bastante más clarificadora, en su regulación de los órganos de gobierno y funcionamiento de la Asociación (capítulo IV de la Ley catalana, artículos 12 a 21 ambos inclusive). Así, por ejemplo, en su artículo 12.1 detalla con bastante precisión las competencias concretas de la Asamblea.²⁴

Además de la Asamblea General, la ley prevé, para el funcionamiento de las asociaciones, la existencia de un **órgano de representación y gestión** de los intereses de la asociación, con la dirección de la asamblea general²⁵.

23 Art. 12.b): "Sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 11.3, la Asamblea General se convocará por el órgano de representación, con carácter extraordinario, cuando lo solicite un número de asociados no inferior al 10 %". Art. 12. c): "La Asamblea General se constituirá válidamente, previa convocatoria efectuada quince días antes de la reunión, cuando concurren a ella, presentes o representados, un tercio de los asociados, y su presidente y su secretario serán designados al inicio de la reunión".

24 Las competencias de la Asamblea previstas en este artículo de la Ley catalana son: a) Modificar los estatutos. b) Elegir y separar a los miembros del órgano de gobierno y controlar su actividad. c) Aprobar el presupuesto anual y la liquidación de cuentas anuales, así como adoptar los acuerdos para la fijación de la forma y el importe de la contribución al sostenimiento de los gastos de la asociación y aprobar la gestión realizada por el órgano de gobierno. d) Acordar la disolución de la Asociación. e) Incorporarse a otras uniones o separarse de las mismas. f) Solicitar la declaración de utilidad pública. g) Aprobar el reglamento de régimen interior. h) Acordar la baja o separación definitiva, previo expediente de los asociados y asociadas. i) Conocer las solicitudes presentadas para ser socio o socia, así como las altas y bajas de asociados y asociadas por razón distinta a la de la separación definitiva. j) Resolver cualquier otra cuestión que no esté atribuida a ningún otro órgano de la asociación.

25 La anterior Ley de Asociaciones (Ley 191/1964, de 24 de Diciembre), denominaba a este órgano como Junta Directiva. Así, el art. 6.3, de la anterior Ley, señalaba: "... las Asociaciones estarán regidas por una Junta Directiva, la cual pondrá en conocimiento del Gobernador de la provincia la composición de los órganos rectores en el plazo de cinco días a partir de la fecha de su elección total o parcial, y el presupuesto anual de ingresos y gastos, en el mismo plazo, a partir de la fecha de su aprobación". La ley catalana, en su art. 5º, sobre los estatutos, apartado i) señala: "Dicho órgano de gobierno puede tener otros nombres tales como junta de gobierno, junta directiva o cualquier otro que lo identifique".

Sus facultades se extenderán, con carácter general, a todos los actos propios de las finalidades de la asociación, siempre que, según los Estatutos, no requieran autorización expresa de la Asamblea General (art.12.a).

Por tanto, para que la asociación como persona jurídica pueda ejercer sus capacidades y derechos, ha de manifestar su voluntad, y esta manifestación la realiza a través de las decisiones y acuerdos de sus órganos. Así, los acuerdos adoptados por la Asamblea General o por el órgano de gestión (Junta Directiva, en la expresión más habitual), en los términos previstos en sus Estatutos, serán válidos como manifestación de la voluntad de la Asociación, ya que la Asociación obra por medio de sus órganos. En este sentido podemos entender como representación a la actuación que se ejerce por los propios órganos de la entidad, aunque en una consideración jurídica estricta del concepto de representación legal, serían representantes aquellas personas ajenas a la asociación a las que, con la concurrencia de dos voluntades –representante y representado– la entidad les confiere la capacidad de actuar en su nombre²⁶, produciendo esta actuación de un tercero efectos, a favor (o en contra) de la asociación.

Para ser miembro del órgano de representación, del que sólo podrán formar parte los asociados, serán requisitos, en los términos previstos en el art. 11.4, y sin perjuicio de lo que establezcan sus estatutos: ser mayor de edad, salvo en las figuras específicas de las asociaciones juveniles, infantiles y de alumnos, cuestión sobre la que incidiremos en el último apartado del presente trabajo de investigación; estar en pleno uso de los derechos civiles y no estar incurso en motivos de incompatibilidad establecidos en la legislación vigente.

Como antes citábamos, en el caso de que los miembros de los órganos de representación puedan recibir retribuciones en función de su cargo,

26 *“No hay, en definitiva, inconveniente en llamar representación de las personas jurídicas, siguiendo el tecnicismo corriente, no sólo a la que pueden ostentar personas extrañas a las asociaciones, sino a la que de ordinario se ejerce por sus propios órganos, y en los cuales hay una gran variedad: pueden ser principales o subordinados, unipersonales o colegiados, constituidos en virtud de ciertos hechos o designados por elección”.* CASTÁN TOBEÑAS, José. Ob. Cit.

deberán constar en los Estatutos y en las cuentas anuales aprobadas en asamblea.

La ley precisa que los miembros o titulares de los órganos de gobierno y representación, y las demás personas que obren en nombre y representación de la asociación, responderán ante ésta, ante los asociados y ante terceros, en primer lugar, por los daños causados y las deudas contraídas por actos dolosos, culposos o negligentes. Y, en segundo lugar, civil y administrativamente por los actos y omisiones realizados en el ejercicio de sus funciones, y por los acuerdos que hubiesen votado (art.15, apartados 3 y 4).

Cuando la responsabilidad prevista anteriormente no pueda ser imputada a un miembro concreto del órgano de representación, responderán todos solidariamente, salvo que puedan acreditar que no han participado en su aprobación o que se opusieron a ella (art. 15.5).

Las actividades a realizar están estrechamente relacionadas con las finalidades de la asociación, y así señala el art. 13.1, que “las asociaciones deberán realizar las actividades necesarias para el cumplimiento de sus fines”, aunque el desarrollo de estas actividades estarán reguladas por la legislación específica que las regule. En este sentido, se entiende la previsión del art. 7.d, sobre el contenido mínimo de los estatutos, requiriendo que fines y actividades sean “*descritos de forma precisa*”.

El art. 13.2, que señalábamos antes al comentar el ámbito de aplicación de la ley (art. 1) y el concepto de “sin fines de lucro”, contempla los posibles actividades económicas de las asociaciones. “*Los beneficios obtenidos por las asociaciones, derivados del ejercicio de actividades económicas, incluidas las prestaciones de servicios, deberán destinarse, exclusivamente, al cumplimiento de sus fines, sin que quepa en ningún caso su reparto entre los asociados ni entre sus cónyuges o personas que convivan con aquellos con análoga relación de afectividad, ni entre sus parientes, ni su cesión gratuita a personas físicas o jurídicas con interés lucrativo*”. Como parece desprenderse del artículo, las asociaciones podrán ejercer actividades económicas, en un sentido amplio, y podrán tener beneficios por tales actividades, pero, estos posibles beneficios deberán de dedicarse

exclusivamente al cumplimiento de sus fines, sin que pueda aceptarse ningún tipo de reparto.

El art. 14 establece las obligaciones de las Asociaciones. Entre estas obligaciones documentales y contables se encuentran las de: disponer de una relación actualizada de sus asociados; efectuar un inventario de los bienes; recoger en un libro las actas de las reuniones de sus órganos, y llevar una contabilidad conforme a sus normas específicas de aplicación que permita obtener una imagen fiel del patrimonio, resultado, situación financiera y actividades realizadas por la asociación, debiendo aprobarse las cuentas anualmente por la Asamblea General.

Los socios podrán acceder a toda la documentación de la Asociación, a través de los órganos de representación, en los términos previstos en la Ley de Protección de Datos de carácter personal.

Según lo previsto en el art. 17, podrán ser causas de **disolución** de la asociación las previstas en los Estatutos; la voluntad de los asociados, expresada en Asamblea General específica; las causas determinadas en el art. 39 del Código Civil²⁷, y, por último, por sentencia judicial firme.

La disolución de la asociación, da paso al proceso de **liquidación**. Los apartados 1, 2 y 3 del art. 18, marcan los criterios generales sobre el período de liquidación de la asociación, siendo los miembros del órgano de representación los “liquidadores”, salvo otra disposición de los Estatutos, de la Asamblea General o del juez que, en su caso, acuerde la disolución. A ellos les corresponderá realizar todas las gestiones inherentes a la liquidación (finalizar operaciones pendientes, cobrar y pagar, aplicar los bienes sobrantes a los fines previstos en los Estatutos y solicitar la cancelación de los

27 Código Civil, art. 39: “Si por haber expirado el plazo durante el cual funcionaban legalmente, o por haber realizado el fin para el cual se constituyeron, o por ser ya imposible aplicar a éste la actividad y los medios de que disponían, dejasen de funcionar las corporaciones, asociaciones y fundaciones, se dará a sus bienes la aplicación que las leyes, o los estatutos, o las cláusulas fundacionales, les hubiesen en esta previsión asignado. Si nada se hubiere establecido previamente, se aplicarán esos bienes a la realización de fines análogos, en interés de la región, provincia o municipio que principalmente debieran recoger los beneficios de las instituciones extinguidas”.

asientos en el Registro), estando prevista la posible situación de insolvencia de la asociación en el apdo. 4 del art. 18²⁸.

8) DERECHOS Y DEBERES DE LOS ASOCIADOS

El ejercicio del derecho de asociación, tanto para integrarse (art. 19), como para separarse de una asociación en cualquier tiempo (art. 23), es libre y voluntario. Todo asociado ostenta, según se desprende del contenido del art. 21, una serie de derechos, que podemos encuadrar, con carácter general, en cuatro grandes áreas, que serían: derecho de participación activa, de información, de garantías disciplinarias y de impugnación.

Así, primer lugar, los socios tienen derecho a participar en las actividades de la asociación y en los órganos de gobierno y representación, a ejercer el derecho de voto, así como a asistir a la Asamblea General, de acuerdo con los Estatutos.

También tiene derecho todo socio a ser informado sobre los órganos de gobierno de la asociación, el estado de cuentas y el desarrollo de su actividad.

Respecto a las posibles medidas disciplinarias y sancionadoras, todo socio tiene derecho a ser oído con carácter previo a la adopción de medidas disciplinarias contra él, ser informado de los hechos origen de las medidas, y en caso de recibir sanción, el acuerdo debe ser motivado.

Y, en último lugar a impugnar los acuerdos de los órganos de la asociación que estime contrarios a la ley o a los Estatutos.

Los deberes de los asociados²⁹, básicamente, son los de compartir los fines

28 Art.18.4: "En caso de insolvencia de la asociación, el órgano de representación o, si es el caso, los liquidadores, han de promover inmediatamente el oportuno procedimiento concursal ante el juez competente".

29 El art. 22 señala como deberes de los asociados: "a) Compartir las finalidades de la asociación y colaborar para la consecución de las mismas. b) Pagar las cuotas, derramas y otras aportaciones que, con arreglo a los Estatutos puedan corresponder a cada socio. c) Cumplir el resto de obligaciones que resulten de las disposiciones estatutarias. d) Acatar y cumplir los acuerdos válidamente adoptados por los órganos de gobierno y representación de la asociación".

y objetivos de la asociación, y cumplir las obligaciones fijadas por la entidad en los estatutos o en otros acuerdos válidamente adoptados.

9) GARANTÍAS JURISDICCIONALES

Como se señalaba al comienzo de este trabajo de investigación, y así lo señala el art. 37 de la Ley, el derecho de asociación regulado en la ley orgánica será tutelado por los procedimientos especiales para la protección de los derechos fundamentales de la persona, y en su caso por el procedimiento de amparo constitucional.

En concreto, el procedimiento especial, basado en los principios de preferencia y sumariedad, previsto en el art. 53.2 de la C.E., es el recogido en la Ley 62/1978, de 26 de Diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, para su ejercicio en los ámbitos penal y civil³⁰.

En el ámbito administrativo, los arts. 114 a 122 de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, regulan el “Procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona”.

Las asociaciones sólo podrán ser suspendidas en sus actividades o disueltas, por resolución motivada de la autoridad judicial competente, disolución que sólo podrá dictarse cuando se trate de asociación ilícita, de acuerdo con las leyes penales, o bien por las causas previstas en leyes especiales o la propia ley, o cuando se declare nula o disuelta por aplicación de la legislación civil.

30 Como señala la sentencia de la Sala 1ª del Tribunal Supremo, de 24 de Marzo de 1992, sobre la que también inciden la de 26 de Octubre de 1995, y otras, “los derechos fundamentales pueden ser conculcados o violados no sólo por los poderes públicos o por personas o funcionarios dependientes de los mismos o que tengan carácter oficial, sino también por particulares o personas privadas, sean físicas o jurídicas, y por ello, al formularse una reclamación civil que tiene su origen en la falta de respeto a derechos de aquella naturaleza, no se debe eludir la licitud y aplicabilidad al caso del proceso que se considera”, en este caso se refiere al previsto en la Ley 62/1978, de 26 de Diciembre.

Los arts. 39, 40 y 41 constituyen normas de contenido procesal. De ellos podemos destacar que el orden jurisdiccional contencioso-administrativo será el competente en las cuestiones que se planteen en los procedimientos administrativos en aplicación de la Ley Orgánica, siendo el orden civil competente en relación con las pretensiones derivadas del tráfico jurídico privado de las asociaciones y su funcionamiento interno.

Respecto al orden civil, dos cuestiones serían interesantes de destacar:

- Cualquier asociado o persona con interés legítimo podrá impugnar los acuerdos y actos de las asociaciones, si los estima contrarios al ordenamiento jurídico, por el juicio correspondiente.
- Los asociados podrán impugnar los acuerdos y actos contrarios a Estatutos, dentro del plazo de 40 días desde su adopción, por los trámites de la L.E.C.

Los jueces ordenarán la inclusión en los Registros de aquellas resoluciones judiciales que determinen: inscripción de asociaciones; suspensión o disolución de las ya inscritas; modificación de cualquiera de los extremos, cierre de cualquiera de los establecimientos o cualquier otra resolución que afecte a actos susceptibles de ser inscritos en el Registro.

10) FOMENTO DEL ASOCIACIONISMO

Recordando algunas nociones básicas del derecho administrativo, una de las grandes líneas de actuación de la Administración Pública es la de fomento, en el sentido de apoyo y promoción de aquellas actividades que son importantes por ser útiles para conseguir determinados fines de interés común o general para toda la sociedad.

Comentábamos, al inicio de este trabajo de investigación, la tradicional desconfianza con la que desde los poderes públicos se ha contemplado el fenómeno asociativo.

Pues bien, al menos en términos jurídico-legales, esta tendencia se cambia radicalmente con la nueva Ley, y, en la línea del art. 22 de la Cons-

titudin Española, se reconoce “la importancia que tienen las asociaciones para la conservación de la democracia”³¹.

Además, se recoge expresamente la importancia de la conexión entre el fenómeno asociativo y la participación en la vida social³²:

En el artículo 4, dentro del Capítulo I, de Disposiciones Generales, de la ley, se delimitan en sus grandes líneas las relaciones de las asociaciones con la Administración. Y este artículo puede servirnos para poder apreciar los diferentes niveles de rango normativo de los preceptos que contiene la Ley de Asociaciones.

Así, en este artículo 4 nos podemos encontrar disposiciones con carácter de ley orgánica:

- La administración no puede interferir en la vida interna de las asociaciones (apdo. 2).
- Los poderes públicos no facilitarán ningún tipo de ayuda a asociaciones que discriminen por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, etc. (apdo. 5).
- Tampoco a asociaciones que con su actividad promuevan o justifiquen el odio o la violencia, o enaltezcan o justifiquen los delitos de terrorismo (apdo. 6).

También con otros apartados que, sin ese carácter orgánico, son de aplicación directa en todo el Estado:

- Los poderes públicos fomentarán la constitución y el desarrollo de las asociaciones que realicen actividades de interés general (apdo. 1).

31 “Las asociaciones permiten a los individuos reconocerse en sus convicciones, perseguir activamente sus ideales, cumplir tareas útiles, encontrar su puesto en la sociedad, hacerse oír, ejercer alguna influencia y provocar cambios” (Exposición de Motivos de la Ley, apdo. 1º).

32 “Resulta patente que las asociaciones desempeñan un papel fundamental en los diversos ámbitos de la actividad social, contribuyendo a un ejercicio activo de la ciudadanía y a la consolidación de una democracia, representando los intereses de los ciudadanos ante los poderes públicos y desarrollando una función esencial e imprescindible, entre otras, en las políticas de desarrollo, medio ambiente, promoción de los derechos humanos, juventud, ...” (Exposición de motivos, apdo. 6º).

- La Administración competente ofrecerá el asesoramiento y la información de que disponga cuando sea solicitada por quienes acometan proyectos asociativos de interés general (apdo. 4).

Y además, encontramos otro apartado, como el 3º, que será de aplicación sólo a las asociaciones de ámbito estatal.

- El otorgamiento de ayudas o subvenciones y/o de otros beneficios estará condicionado al cumplimiento de los requisitos establecidos en cada caso.

En esta actividad administrativa de fomento otras cuestiones a reseñar, respecto a las relaciones entre la administración y las asociaciones, serían:

La prohibición a los poderes públicos de utilizar la condición de miembro de una asociación como motivo de favor, ventaja o discriminación a ninguna persona, que señala el art. 2.9.

Lo previsto en la Disposición Adicional Tercera, sobre resolución extrajudicial de conflictos, que señala: *“Las Administraciones públicas fomentarán la creación y la utilización de mecanismos extrajudiciales de conflictos que se planteen en el ámbito de actuación de las asociaciones”*. Esta disposición parece instar a las Administraciones a impulsar la creación de mecanismos de conciliación y arbitraje ante los posibles conflictos que puedan surgir en la realidad asociativa, y hay que ponerla en relación con lo previsto en la vigente Ley de Arbitraje, concretamente en su art. 10.1.b), que establece que las partes podrán encomendar la administración del arbitraje y la designación de los árbitros a asociaciones y entidades sin ánimo de lucro en cuyos estatutos se prevean funciones arbitrales.

Para estas medidas de fomento la Ley de Asociaciones dedica expresamente el Capítulo VI, artículos 31 a 36, en los cuales se pretende indicar cuál es la actuación a realizar desde la Administración para fomentar el asociacionismo. Aquí podríamos distinguir, en primer lugar, que las Administraciones Públicas ofrecerán la colaboración necesaria a las personas que pretendan emprender cualquier proyecto asociativo.

Pero las destinatarias preferentes de las medidas de fomento por parte de la Administración serán aquellas asociaciones que persigan finalidades y objetivos de interés general. No aparece definido claramente el concepto de “interés general” en la ley, pero entendemos que, en una interpretación sistemática, al regular el procedimiento para la declaración de utilidad pública, artículo 32.1.a), se incluye un amplio listado de aquellos fines estatutarios que podrían entenderse como de interés general (cívico, educativo, científico, cultural, deportivo, etc.).

Las asociaciones que persigan objetivos de interés general, en los términos previstos en el art. 31, podrán acceder a mecanismos de asistencia, servicios de información y campañas de divulgación y reconocimiento de las actividades. Igualmente, a ayudas y subvenciones a actividades asociativas concretas, así como al establecimiento de convenios de colaboración en programas de interés social.

Pero indudablemente, la medida de fomento de mayor importancia para las asociaciones es la Declaración de Utilidad Pública, por las importantes ventajas fiscales y económicas que les puede suponer. En los arts. 32 a 36 se regulan las características y el procedimiento relativo a las Asociaciones de Utilidad Pública. Estas normas tienen directa aplicación en todo el Estado, por su vinculación y trascendencia para la Hacienda Pública (art. 149.1.14ª de la Constitución). Sin entrar en detalles en este tema, que corresponderían a otro estudio, en otro ámbito, sí nos gustaría comentar cuáles son los requisitos que deben de reunir las Asociaciones para poder ser declaradas de utilidad pública, porque nos puede ayudar a profundizar en los conceptos de “sin ánimo de lucro”, e “interés general”, tan importantes en relación con esta Ley:

Según el art. 32.1, los requisitos serían los siguientes:

- Que sus fines estatutarios tiendan a promover el interés general, y sean de carácter cívico, educativo, científico, cultural, deportivo, promoción de los derechos humanos, de defensa del medio ambiente, de fomento de la economía social y la economía, etc.
- Que su actividad no esté restringida exclusivamente a beneficiar

a sus asociados, sino abierta a cualquier otro posible beneficiario que reúna las condiciones y caracteres exigidos por la índole de sus fines.

- Que los miembros de órganos de representación que reciban retribución no lo hagan con cargo a fondos públicos, aunque deja abierta la posibilidad, según los Estatutos, para que puedan recibir retribución por servicios diferentes a las funciones del cargo en el órgano de representación.
- Que la organización y medios de la entidad sean adecuados para el cumplimiento de los fines.

Para ampliar el conocimiento sobre las medidas de fomento y la declaración de utilidad pública es imprescindible conocer lo previsto en la también reciente Ley 49/2002, de 23 de Diciembre, de Régimen Fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo³³.

Una manifestación de la labor de fomento es la recogida en el último artículo de la Ley de Asociaciones, que prevé la posible constitución, como forma de participación ciudadana en asuntos públicos, de Consejos Sectoriales de Asociaciones, órganos de consulta, información y asesoramiento en temas concretos de actuación³⁴.

Estos Consejos sectoriales estarán integrados por representantes de las Administraciones Públicas, de las asociaciones y por otros posibles miembros por sus condiciones de experiencia o conocimiento en la materia, y, reglamentariamente se determinarán, para cada sector concreto, todas las

33 Sin entrar en detalles sobre su contenido, sí puede ser interesante indicar que, a efectos de esta ley se consideran entidades sin fines lucrativos las fundaciones, asociaciones y federaciones declaradas de utilidad pública, ONG's de cooperación internacional al desarrollo y Federaciones Deportivas y Comité Olímpico, según el art. 2 de la Ley.

34 Un precedente en este sentido puede ser la figura de los Consejos de la Juventud, existentes tanto a nivel nacional como autonómico, e incluso municipal. En concreto en nuestra región, el Consejo de la Juventud de la Región de Murcia, creado por la Ley 3/1984, de 26 de Septiembre, y actualmente regulado por la Ley 8/1995, de 24 de Abril, de Promoción y Participación Juvenil. Sobre esta Ley y la figura y naturaleza jurídica de los Consejos de la Juventud véase el Dictamen 1/1995 del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, de fecha 28 de Febrero, sobre el proyecto de Ley de Promoción y Participación Juvenil ya indicado.

cuestiones relativas a su creación, competencias, funcionamiento, etc., de los Consejos.

11) DERECHO TRANSITORIO

Tras la entrada en vigor de la ley, para las nuevas asociaciones que quieran constituirse existe un marco jurídico concreto sobre el que pueden ejercer y desarrollar su derecho de asociación y de auto-organización de sus propias entidades, y lo podrán realizar desde el momento inicial de su vida asociativa.

Pero la L.O.D.A., dicta normas de derecho transitorio para las asociaciones ya existentes. Así, la disposición transitoria primera, precisa, en su apartado primero, que las asociaciones ya inscritas en el correspondiente Registro *“deberán adaptar sus Estatutos en el plazo de dos años”*, conservando su personalidad jurídica y la plenitud de su capacidad. La misma disposición transitoria, en su apartado segundo, señala que *“No obstante lo anterior, las asociaciones inscritas deberán declarar, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la presente Ley Orgánica, que se encuentran en situación de actividad y funcionamiento, notificando al Registro en que se hallen inscritas la dirección de su domicilio social, y la identidad de los componentes de sus órganos de gobierno y representación, así como la fecha de elección o designación de éstos”*.

En nuestra opinión, si bien el apartado segundo de la Disposición es preciso, y todas las asociaciones tendrán que presentar en el plazo de dos años el escrito con los datos requeridos ante el Registro, la aplicación práctica de lo previsto en el apartado primero puede dejar algún resquicio a la duda, porque, por ejemplo, ¿qué ocurrirá si una Asociación ya existente considera que sus estatutos se adaptan plenamente a la nueva Ley?³⁵

35 Como ejemplo, según información aparecida en prensa el día 15 de Junio de 2003, sobre reunión en Madrid de 300 miembros de la Gran Logia de España (Diario el País. Edición nacional. Prisa Editorial, Madrid, 15/06/03, pág. 34) con el titular “Los masones no adaptarán su constitución a la ley de asociaciones”, “los masones reunidos en Madrid, entre los que se encontraban la mayoría de los que son o han sido venerables de las logias(...), consideran que sus normas internas ya cumplen lo que marca la legislación vigente, una afirmación discutida por el resto de los convocados”.

Es difícil establecer cómo se resolverán estas posibles situaciones. Aunque en el anexo 4º de esta publicación incluimos unos criterios indicativos sobre la adaptación a la nueva Ley. Si nos remitimos a lo previsto en la ley sobre los Registros de Asociaciones, podemos afirmar, en principio, que la calificación registral ante las solicitudes que se presenten en los Registros parece mostrar un carácter formal, sin que parezca que se plantee en la ley la posibilidad de un control material sobre el contenido de las solicitudes planteadas³⁶.

Con respecto a cuestiones para el futuro, en mi opinión, aunque indudablemente aporta un marco jurídico preciso para el ejercicio y desarrollo del derecho fundamental de asociación, válido tanto para las asociaciones existentes y las futuras como para las Administraciones Públicas, no creo que la nueva Ley de Asociaciones vaya a tener una valoración positiva generalizada, ya no sólo por algunas posibles críticas a su contenido, sino también porque por la dinámica social intuyo que habrá facetas que quedarán al margen de sus previsiones (v.g.: utilización lucrativa de asociaciones privadas para arbitrajes; ONG's con fines que exijan las necesidades sociales futuras, etc.).

Además, el Reglamento que debe proporcionar un adecuado y necesario desarrollo para la aplicación de la Ley, y en el que se concretarán un gran número de cuestiones que necesitan una regulación más detallada, como por ejemplo las obligaciones documentales y contables de las asociaciones, todavía no ha sido aprobado (existe un Proyecto de Real Decreto de Reglamento de Aplicación y Desarrollo de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de Marzo, Reguladora del Derecho de Asociación, cuyo anuncio y apertura de plazo de alegaciones fue publicado en el BOE el 17 de Febrero del presente año, pero desconocemos si su texto será el definitivo). Sí se aprobó y entró en vigor el Real Decreto 1.497/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento del Registro de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes registros de asociaciones, que más adelante comentaremos.

36 Art. 30.2: "Cuando se adviertan defectos formales en la solicitud o en la documentación que la acompaña, o cuando la denominación coincida con otra inscrita o pueda inducir a error o confusión con ella, o cuando la denominación coincida con una marca registrada notoria salvo que se solicite por el titular de la misma o con su consentimiento, se suspenderá el plazo para proceder a la inscripción y se abrirá el correspondiente para la subsanación de los defectos advertidos".

Esto nos hace pensar que, en tiempos próximos, muchas de estas entidades van a tener que realizar un gran esfuerzo para adaptarse y renovarse para responder a las nuevas cuestiones planteadas desde la Administración. Esperemos que también la Administración, en sus distintos ámbitos, pueda realizar un esfuerzo y proporcionar, en la práctica, el apoyo, el asesoramiento y la asistencia técnica que sean necesarios a las entidades asociativas para adaptarse a los nuevos marcos jurídico, administrativo y fiscal.

12) LOS DIFERENTES NIVELES DE RANGO NORMATIVO DE LOS PRECEPTOS DE LA LEY

12.1. RANGO DE LEY ORGÁNICA

Tienen rango de ley orgánica el grupo de normas que constituyen el núcleo fundamental del derecho de asociación, los preceptos que desarrollan los elementos esenciales del contenido del derecho fundamental de asociación, que se manifiesta en cuatro dimensiones:

- Libertad de creación de asociaciones y de adscripción a las ya creadas.
- Libertad de no asociarse y de dejar de pertenecer a una asociación.
- Libertad de organización y funcionamiento interno de las asociaciones, sin injerencias externas.
- Conjunto de facultades de los asociados, considerados individualmente, frente a las asociaciones a las que pertenecen.

La disposición final primera regula el carácter de la ley. Así, en su apartado 1, precisa qué artículos y disposiciones tienen carácter de ley orgánica al constituir el desarrollo del derecho fundamental de asociación (“*Los artículos 1; 2 salvo apartado 6; 3 salvo apartado g); 4.2. 5 y 6; 10.1; 19; 21; 23.1; 24; 29.1; 30.3 y 4; 37; 38; la disposición derogatoria; y las disposiciones finales primera, .1, segunda y cuarta tienen rango de Ley Orgánica...*”).

Del conjunto de normas y preceptos que hemos estudiado en la ley,

presentan este carácter de ley orgánica aquellos que regulan y hacen referencia a:

- 1) Objeto y ámbito de aplicación. (Art. 1). Contenido y principios (Art. 2, salvo apdo. 6). Capacidad (Art. 3, salvo apdo. g). Relaciones con la administración (art. 4.2, 5 y 6). Inscripción en el Registro, como deber y derecho y su carácter público (Art. 10.1; 24; 29.1; 30.3 y 4).
- 2) El derecho de asociación, libre y voluntario, tanto en sentido positivo como en negativo, y los derechos de los asociados (Art. 19, 21 y 23). Es interesante señalar que tienen carácter de Ley orgánica el derecho de asociación, en sus notas de libertad y voluntariedad, y los derechos de los asociados regulados en el art. 21, mientras que los deberes de los asociados, previstos en el art. 22, no tienen tal rango, sino que son ley de directa aplicación en todo el Estado.
- 3) Las Garantías Jurisdiccionales previstas en los arts. 37 y 38.
- 3) La disposición que deroga definitivamente la Ley 191/1964, de 24 de Diciembre, de Asociaciones, así como las disposiciones final primera (del carácter de la ley), segunda (del carácter supletorio) y cuarta (de la entrada en vigor), tienen rango de ley orgánica.

12.2. RANGO DE LEY ORDINARIA DE DIRECTA APLICACIÓN EN TODO EL ESTADO

Del resto del contenido de ley, aunque el legislativo ha de respetar las competencias que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas en su caso³⁷, la mayor parte de los artículos tienen aplicación directa en todo el Estado, por **tres motivos fundamentales**:

- a) Por dictarse al amparo de lo previsto en el art. 149.1.1º de la Consti-

³⁷ Las comunidades autónomas que tienen competencias en la regulación del derecho de asociación son: Cataluña (art. 9.24 de su Estatuto); País Vasco (art. 10.13 de su Estatuto); Navarra (art. 44.19, de la Ley Orgánica de Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra); Comunidad Valenciana (art. 31.23 de su Estatuto); Andalucía (art. 13. 25 de su Estatuto); Canarias (art. 30.7, de su Estatuto). El resto de comunidades autónomas tan sólo tendrán competencias de ejecución en sus territorios de la legislación del Estado, como se recoge en el art. 12.1.1 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (Ley orgánica 4/1982, de 9 de Junio).

tución: *“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”*. Según lo previsto en la disposición final 1ª, apartado 2, este sería el caso de los artículos 2.6; 3 g); 4.1 y 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10.2, 3 y 4; 11; 13.2; 15; 17; 18.4; 22; 25.2; 26; 27; 28; 30.1,2 y 5; así como la disposición adicional cuarta y la disposición transitoria primera.

- b) Por constituir legislación procesal, dictada al amparo del artículo 149.1.6º de la C. E. (según recoge la Disp. Final 1ª, 3, serían los artículos 39, 40 y 41).
- c) Por dictarse al amparo del artículo 149.1.14º de la Constitución (Hacienda general y Deuda del Estado). Según lo señalado en la Disp. Final 1ª,4, se trata de los arts. 32 a 36 y las disposiciones relacionados con la declaración de utilidad pública (adicional primera y transitoria segunda).

Entre estas normas que, no teniendo carácter de ley orgánica, son de directa aplicación en todo el Estado, podemos encontrar:

- 1) El ejercicio del derecho de asociación de las entidades públicas, regulado en los artículos 2.6 y 3.g.
- 2) Las relativas a la constitución de asociaciones, previstas en el Capítulo II, artículos 5 a 10, salvo el apdo. 1, del art. 10 que tiene rango de Ley Orgánica.
- 3) Cuestiones del funcionamiento de las asociaciones, referidas a régimen y órganos de decisión y representación y cargos directivos (art. 11). Prohibición de distribución y reparto de beneficios (art. 13.2) Responsabilidad de las asociaciones inscritas. Disolución (Art. 17) e inicio del procedimiento concursal, en su caso (18.4).
- 4) Los deberes de los asociados previstos en el art. 22 son ley de directa aplicación en todo el Estado.
- 5) El capítulo V, relativo a los Registros de Asociaciones (arts. 25.2; 26; 27; 28; 30.1, 2 y 5), salvo lo referente al Registro Nacional de Asociaciones, que sólo afectará a las asociaciones de ámbito nacional, y a la inscrip-

- ción registral como deber y derecho que sí tiene carácter orgánico.
- 6) Los arts. 32 a 36 regulan las características y el procedimiento relativo a las Asociaciones de Utilidad Pública. Estas normas tienen directa aplicación en todo el Estado, por su vinculación y trascendencia para la Hacienda Pública (art. 149.1.14^a de la Constitución).
 - 7) Los arts. 39, 40 y 41 constituyen legislación procesal, de aplicación directa en todo el Estado.
 - 8) La disposición adicional 4^a, relativa a la responsabilidad, personal y solidaria, de los promotores de cuestaciones y suscripciones públicas, y la transitoria 1^a, sobre derecho transitorio.

12.3. RANGO DE LEY ORDINARIA DE APLICACIÓN A LAS ASOCIACIONES DE ÁMBITO ESTATAL

La disposición final 1^a, 5, señala que el resto de preceptos serán de aplicación a las asociaciones de ámbito estatal³⁸. En esta situación se encontrarían los siguientes artículos: 4.3; 12; 13.1; 14; 16; 18 (salvo el apdo. 4); 20; 23.2; 25 (salvo apdo. 2); 29.2; 31 y 42. Así como las disposiciones Adicional 1^a, 2^a y 3^a; Transitoria 2^a y Final 3^a.

Cuestiones de aplicación a las asociaciones de ámbito estatal serían: Aspectos sobre el régimen de las asociaciones del art. 12 y del 13.1. Las obligaciones documentales y contables, del artículo 14. La modificación de los Estatutos, regulada en el art. 16. La liquidación de la Asociación, según art. 18. Algunas cuestiones relativas a la inscripción y la publicidad registral de asociaciones de ámbito nacional, de los artículos 25.1,3 y 4 y 29. 2. Y, por último, las medidas de fomento previstas en el art. 31 y los Consejos Sectoriales de Asociaciones, del artículo 42 y último.

38 No serán por tanto de aplicación a aquellas asociaciones que tengan su ámbito de actuación en una comunidad autónoma de las que dispongan de competencias exclusivas en materia de asociaciones, que como antes se ha comentado son las de: Cataluña, País Vasco, Andalucía, Navarra, Valencia y Navarra, aunque hasta la fecha la legislación autonómica sobre asociaciones tan sólo ha sido desarrollada por País Vasco (Ley 2/1988, de 12 de Febrero, de Asociaciones); Cataluña (Ley 7/1997, de 18 de Junio, de Asociaciones) y Canarias (Ley 4/2003, de 28 de Febrero, de Asociaciones de Canarias)

12.4. TRASCENDENCIA DE LOS DIFERENTES NIVELES DE RANGO NORMATIVO DE LOS PRECEPTOS DE LA LEY

Podemos observar los posibles efectos jurídicos de esta diferencia de rango normativo en los términos previstos en la Disposición Final Segunda, sobre el carácter supletorio de la Ley *“respecto de cualesquiera otras que regulen tipos específicos de asociaciones, o que incidan en el ámbito del derecho de asociación reconocido en el art. 22 de la Constitución Española, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas”*, pero este carácter supletorio tiene una excepción el de *“aquellos preceptos que tienen rango de ley orgánica”*.

Por tanto, los artículos y disposiciones, con rango de ley orgánica de la Ley de Asociaciones, constituirían **las normas fundamentales del desarrollo del derecho constitucional de asociación**, que obligarían y vincularían a todos los poderes públicos y a todos los tipos asociativos que no tengan fin de lucro, y gozarían de las garantías constitucionales y judiciales que corresponden a las leyes orgánicas.

El resto de los preceptos de la ley constituirían **las normas generales del régimen jurídico y de funcionamiento de las asociaciones sin ánimo de lucro**. No dispondrían de este carácter de ley orgánica, y su aplicación sería supletoria frente a otras normas que regulen tipos específicos o que incidan en el ámbito del derecho de asociación.

Dentro de este conjunto de preceptos *“no orgánicos”* de la ley, la mayor parte de ellos sería de aplicación directa en todo el Estado, por los motivos ya comentados de la obligación constitucional del art. 149, sobre atribución de competencias, pero otra parte sería tan sólo de aplicación a las asociaciones de ámbito estatal. En este último caso, aquellas comunidades autónomas con competencias en materia de asociaciones pueden dictar normas propias sobre estas materias.

En mi opinión, esta diferencia de carácter en el articulado de la ley tiene su indudable importancia, y podríamos plantear algunos posibles supuestos, a título de ejemplos:

Primero

Si en un futuro próximo, nuestros legisladores deciden elaborar y aprobar una nueva ley relativa a algún tipo asociativo específico (por ejemplo, una Ley de Funcionamiento y Desarrollo de las Asociaciones de ámbito Educativo, que pudiera afectar a las entidades de padres y madres, de alumnos, de profesores, de personal no docente, etc.), deberían respetar, en todo caso, las normas de la Ley de Asociaciones que tienen carácter de Ley Orgánica. En cambio, respecto al resto de los preceptos de la ley de asociaciones no estarían obligados a mantener los criterios en ella establecidos. Podrían, por ejemplo, crear un Registro de Asociaciones del ámbito educativo, preceptivo para las entidades asociativas incluidas dentro de su ámbito de aplicación.

Segundo

Otra posible situación, a manera de ejemplo en el ámbito jurisdiccional, sería la previsible inadmisión por parte del Tribunal Constitucional de un Recurso de Amparo que estuviera fundamentado en la vulneración del derecho de asociación, más concretamente en el incumplimiento de alguno de los deberes del asociado para con su asociación, previstos en el art. 22 de la Ley. Muy posiblemente el alto tribunal no admitiría el Recurso al no poseer el art. 22 carácter de ley orgánica.

En cambio, un recurso interpuesto por vulneración de los derechos del asociado de los previstos en el art. 21 de la Ley, pongamos por ejemplo por impedir la posibilidad de participar en las actividades y en los órganos de gobierno de la asociación, en nuestra opinión, sí podría ser admitido por el Tribunal al constituir materia claramente de ley orgánica.

Tercero

Un último ejemplo, en este caso real en nuestro ordenamiento jurídico actual, es que las Asociaciones que tienen el domicilio desarrollan sus actividades principalmente en Cataluña, y están por tanto dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Asociaciones Catalana (Ley 7/1977, de 18 de Junio), tienen la obligación de presentar los libros oficiales de la asociación

ante el Registro de Asociaciones, para ser diligenciados. Así lo señala el art. 24.3 de la Ley catalana: *“Estos libros, con la firma del presidente o presidenta y del secretario o secretaria en el primer folio, deben ser diligenciados por el Registro de Asociaciones. El órgano de gobierno es el responsable de su elaboración, actualización y custodia”*.

En cambio, las asociaciones de ámbito estatal no tienen esa obligación de presentar sus libros ante el Registro de Asociaciones. El art. 14 de la Ley Orgánica (LODA), que señala las obligaciones documentales y contables, y que recordemos que tiene aplicación a las asociaciones de ámbito estatal, no recoge tal obligación. Previsiblemente, el próximo Reglamento de Aplicación y Desarrollo de la Ley de Asociaciones contemplará alguna disposición respecto a esta cuestión.

13) ESTUDIO SOBRE LA FIGURA ESPECÍFICA DE LAS ASOCIACIONES JUVENILES

13.1. LAS ASOCIACIONES JUVENILES CON ANTERIORIDAD A LA LEY ORGÁNICA REGULADORA DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN

La figura específica de las asociaciones juveniles, a nivel estatal, está regulada en nuestro Ordenamiento Jurídico vigente, en primer lugar cronológicamente, por el R. D. 397/1988, de 22 de Abril, por el que se regula la inscripción registral de las asociaciones juveniles. En ella se delimitan las dos notas características de este tipo de asociaciones. La primera es la referida a la edad de los socios, que estará comprendida entre los 14 años cumplidos y los 30 sin cumplir. La segunda, es el reconocimiento de que los menores de edad miembros de la asociación que pertenezcan a sus órganos directivos, de conformidad con lo establecido en sus Estatutos, podrán actuar ante las Administraciones Públicas para el ejercicio de los derechos que a dichas Asociaciones confiera el ordenamiento jurídico administrativo.

Con respecto a las asociaciones juveniles en el ámbito de las Comunidades Autónomas, puede ser interesante reseñar aquí la Sentencia del Pleno

del Tribunal Constitucional de 22 de Octubre de 1992, resolviendo el conflicto positivo de competencia interpuesto por el Gobierno de la Nación frente al Consejo de gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en relación con su Decreto 29/1985, de 18 de Abril, sobre constitución y funcionamiento de Asociaciones Juveniles. Por esta Sentencia el Tribunal declara nulo el decreto, afirmando que corresponde al Estado la competencia controvertida.

De entre sus fundamentos de derecho podemos extraer algunas consideraciones que nos pueden ayudar a conocer la regulación de la figura de las asociaciones juveniles en relación con las comunidades autónomas. La competencia autonómica sobre las materias de juventud y la participación juvenil prevista en el art. 48 de la C.E., tiene un alcance relacionado con el desarrollo de actividades de fomento y apoyo del asociacionismo juvenil, la cooperación y la participación juvenil, incluyendo la posibilidad de delimitar las condiciones que deben poseer las asociaciones para acceder a esas ayudas de la administración autonómica. Pero su alcance no puede incidir en el desarrollo del derecho de asociación, ni establecer el régimen jurídico general de las Asociaciones juveniles radicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma, cuestiones que en el presente caso corresponden al Estado.

Sí pueden incidir sobre el derecho de asociación y el régimen jurídico de asociaciones juveniles aquellas Comunidades Autónomas a las que sus Estatutos de Autonomía le atribuyen la competencia exclusiva en materia de asociaciones de carácter docente, cultural artístico, benéfico-asistencial y similares (Estatutos del País Vasco, Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana y Canarias, así como la LRFN de Navarra), aunque con las limitaciones y salvedades señaladas por la Sentencia sobre la Ley Vasca de Asociaciones citada anteriormente, actualmente delimitadas con claridad por la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación. En este sentido puede ser interesante señalar como legislación sobre asociaciones juveniles, que incide sobre el régimen jurídico de las asociaciones de ámbito autonómico, las siguientes:

- Real Decreto 116/1983, de 28 de Marzo, de la Generalitat de Cataluña, por el que se regulan parcialmente las asociaciones juveniles en cuanto a su composición.
- Decreto 68/1986, de 9 de Abril, de la Junta de Andalucía sobre constitución y funcionamiento de las Asociaciones Juveniles en Andalucía.
- Ley Vasca de Asociaciones, art. 24³⁹.
- Ley Catalana de Asociaciones, art. 34⁴⁰.

Para completar el marco legal de las asociaciones juveniles con anterioridad a la Ley de Asociaciones vigente, y volviendo a tratar sobre normativa de ámbito estatal, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de Enero, de Protección Jurídica del Menor, regula en su art. 7 el derecho de asociación de los menores de edad y precisa algunos aspectos, que ciertamente necesitaban una mayor concreción, y que podemos sintetizar en los siguientes principios: Los menores tienen el derecho a promover asociaciones infantiles y juveniles e inscribirlas de conformidad con la ley; Los menores podrán forma parte de los órganos directivos de estas asociaciones; Para que las asociaciones infantiles y juveniles puedan obligarse civilmente deberán haber nombrado de acuerdo con sus Estatutos un representante con plena capacidad.

39 Al apartado 2 del art. 24 de la Ley Vasca señala: *“Estas asociaciones, cuya denominación debe hacer referencia a su carácter, tendrán las siguientes particularidades: a) Los socios de las mismas serán personas naturales mayores de catorce años y menores de treinta. b) En el acto de constitución deberán participar necesariamente al menos tres personas mayores de edad o menores emancipados. c) En el órgano de gobierno o junta directiva, deberán participar al menos tres personas mayores de edad o menores emancipados. d) Para la adopción de acuerdos en la junta directiva, será necesario siempre el voto favorable de al menos la mitad más uno de los mayores de edad, o menores emancipados que formen parte de aquella. e) El presidente será siempre un mayor de edad o menor emancipado”*.

40 Del art. 34 de la Ley catalana, podemos destacar el apartado c): *“Las asociaciones juveniles que no tengan, como mínimo, dos personas mayores de edad o menores emancipadas en el órgano de gobierno deben disponer de un órgano adjunto, elegido por la Asamblea General e integrado por un mínimo de dos personas mayores de edad o menores emancipados a fin de suplir, cualquiera de ellas, la falta de capacidad de obrar de las personas que forman parte de los órganos de la asociación en todos los casos que sea necesario”*.

13.2. SITUACIÓN DE LAS ASOCIACIONES JUVENILES TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY ORGANICA REGULADORA DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN

Con la entrada en vigor de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación, considero que se mantiene vigente la misma situación legal con respecto a las Asociaciones Juveniles, según lo previsto en la nueva Ley de Asociaciones, en su art. 3.b, que, al tratar de la capacidad para constituir asociaciones, textualmente indica *“sin perjuicio del régimen previsto para las asociaciones infantiles, juveniles o de alumnos en el artículo 7.2 de la Ley Orgánica, de 15 de Enero, de Protección Jurídica del Menor”*.

Pero tal vez, en la interpretación y aplicación de la ley, puedan surgir algunas dudas o diferentes interpretaciones, al conocer lo previsto en el art. 11. 4. de la Ley, que en su párrafo segundo señala: *“Para ser miembro de los órganos de representación de una asociación, sin perjuicio de lo que establezcan sus respectivos Estatutos, serán requisitos indispensables: ser mayor de edad,...”*. Dando una interpretación literal y rígida del contenido de este artículo respecto a la edad, algunos autores e incluso algunos Registros de Asociaciones pueden considerar que, según este artículo de la nueva Ley, en las asociaciones juveniles los asociados que tengan entre 14 y 17 años no pueden formar parte de los órganos directivos de representación.

Como ejemplo de esta posible interpretación podemos señalar el estudio publicado por Montoro Puerto⁴¹, que aporta un acertado primer análisis sobre las características esenciales de la Ley Orgánica, contenido y principios informadores, régimen general del derecho de asociación y garantías jurisdiccionales. Además añade prácticos y útiles modelos de Acta Fundacional de una Asociación y de Estatutos de Asociación.

Pues bien, en el Modelo de Estatutos de una Asociación propuesto por Montoro Puerto, entiendo que parece recogerse una interpretación opuesta a la participación de los menores de 18 años en los órganos de

41 MONTORO PUERTO, Miguel. “Derecho de Asociación. Análisis de la Ley Orgánica 1/2002. Economist & Iuris, nº 63, Barcelona, Septiembre 2002, págs. 60-72.

representación de sus Asociaciones Juveniles. Así, en el art. 23, incluido en el Capítulo IV. Sobre los socios, de este modelo de Estatutos se recoge textualmente: “*Podrán pertenecer a la Asociación aquellas personas con capacidad de obrar que tengan interés en el desarrollo de los fines de la Asociación*”. Prueba de lo que decimos se encuentra en el mismo artículo, al decir en la nota explicativa al artículo que “*En las Asociaciones Juveniles la edad para poder ser miembro de las mismas es la comprendida entre los 14 años cumplidos y treinta sin cumplir (R.D. 397/1988, de 22 de Abril por el que se regula la inscripción registral de Asociaciones Juveniles. (BOE núm. 102, 28.04.88). No obstante, los miembros de los órganos de representación deberán ser mayores de edad y con plena capacidad de obrar (Art. 11.4, LO 1/2002).*”⁴²

Parece, por lo expuesto, que el autor se inclina por la interpretación extensa y rígida del art. 11.4, en lo referente a la edad, lo que obligaría a que los miembros de los órganos de representación en las asociaciones juveniles tendrían que ser obligatoriamente mayores de edad. Esta interpretación supondría un sustancial cambio de criterio sobre el vigente desde 1988 en que fue aprobado el R.D 397/1988, y, sin lugar a dudas, tendría gran trascendencia en la realidad de las asociaciones juveniles.

Pero, en nuestro entender, y respetando cualquier posible opinión mejor fundada en derecho, consideramos un error de interpretación jurídica restringir, con base a la aplicación del art. 11.4 de la Ley Orgánica Reguladora del D° de Asociación, el derecho de los menores de edad a ser miembros del órgano directivo de representación de sus propias Asociaciones Juveniles de las que puedan ser asociados. Y, pensamos que son varias las motivaciones que dan fundamento a nuestra opinión de que, tras la aprobación de la nueva Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación, los menores de edad conservan los mismos derechos en relación con su participación en Asociaciones Juveniles.

En primer lugar, esta afirmación la podemos cimentar en lo dispuesto en la propia Ley, en su art. 3, al regular la capacidad, más concretamente en su

42 MONTORO PUERTO, Miguel. Op. cit. página 72.

apdo. b, ya anteriormente citado, donde claramente se señala que “*sin perjuicio del régimen previsto para las asociaciones juveniles, infantiles o de alumnos en el art. 7.2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de Enero, de Protección del Menor*”. Por lo tanto, consideramos que continúa en vigor el régimen previsto para las asociaciones juveniles.

En segundo lugar, tal vez, podría pensarse que esta afirmación sobre la capacidad tendría validez tan sólo en lo referente a la constitución de asociaciones, es decir, que los menores de edad podrían constituir y ser socios de las asociaciones juveniles, pero esto no significa el reconocimiento, por la nueva Ley, de su capacidad para ser miembros de los órganos de representación. Pero esta interpretación restrictiva de los derechos de los jóvenes asociados atacaría directamente a lo previsto en la propia Ley, más concretamente en su art. 21, apdo. a), que al regular los derechos de los asociados precisa, entre otros derechos, que todo socio tiene derecho a participar en los órganos de gobierno y representación. Por ello, difícilmente puede justificarse que si en una Asociación Juvenil, de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos, se establece que los menores de 18 pueden formar parte de sus órganos de gobierno y representación, la entrada en vigor de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación tenga que significar la limitación de estos derechos.

En tercer lugar, también puede ser clarificador analizar estas posibles divergentes interpretaciones y su relación con los diferentes niveles de rango normativo de la propia Ley. Así, puede ser interesante indicar que tanto los artículos 3 (salvo el apdo. g), como el 21, tienen carácter de ley orgánica (Disp. Final 1ª, 1.), es decir que su contenido, sobre la capacidad y sobre los derechos de los asociados, forma parte del núcleo fundamental del derecho de asociación. En cambio, el art. 11 no tiene tal carácter de Ley Orgánica. Se trata de una norma relativa al régimen general del funcionamiento de las asociaciones.

En último lugar, podría pensarse en un error, en una posible contradicción de la nueva Ley, de la que no se habrían percatado los legisladores. Por ello, puede ser de gran interés para tratar de aclarar definitivamente

este tema, lo dispuesto en la disposición final segunda de la Ley, que señala el carácter supletorio de la Ley, excepto en aquellos preceptos que tienen rango de Ley Orgánica (y por tanto de vinculación general), respecto de cualesquiera otras que regulen tipos específicos de asociaciones, o que incidan en el ámbito del derecho de asociación reconocido en el artículo 22, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas. Por tanto, el art. 11 de la Ley, que recordemos que no tiene carácter de ley orgánica, tendría carácter supletorio respecto a lo previsto en el art. 7 de la Ley Orgánica de Protección del Menor.

Como acertadamente señala Montoro Puerto⁴³, tras la entrada en vigor de la nueva Ley, el estudio, la interpretación y coordinación de preceptos no estará exenta de dificultades, ya que esta Ley no constituye la regulación del género: *“En la norma se contienen aspectos relativos al género, pero en esencia no van más allá de los contenidos en el art. 22 C.E., para seguidamente –artículo 1º 2º – hacer afirmaciones que permiten concluir señalando que la L.O. no regula el género sino que, simplemente regula tan sólo aquellos supuestos del ámbito asociativo que no disponen de un régimen especial, hasta el punto de que la Disposición Final segunda proclame el carácter subsidiario de aquellos preceptos que no ostentan rango de Ley Orgánica respecto de cualesquiera otras que regulen tipos específicos de asociaciones, o que incidan en el ámbito del derecho de asociación reconocido en el art. 22 de la Constitución, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas”*.

Por todos estos motivos afirmamos que, tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación, se mantiene plenamente el derecho de los jóvenes entre 14 y 17 años a ser miembros de los órganos directivos y de representación de las Asociaciones Juveniles de las que puedan formar parte, en los términos previstos en sus Estatutos, en el R.D. 397/1988, de 22 de Abril, y en el art. 7 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de Enero, de Protección Jurídica del Menor.

Cualquier otra interpretación que vulnerara este derecho, considero

43 MONTORO PUERTO, Miguel. Op. cit: página 62

que, además de una posible aplicación errónea de las normas jurídicas, supondría una limitación al derecho fundamental de asociación, en plena contradicción con lo previsto en el art. 22 de la Constitución, en la citada Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación y, finalmente, de lo previsto en el art. 48⁴⁴ de la Constitución Española.

A continuación, una vez finalizado el análisis general de la ley, y de forma particular su incidencia sobre las asociaciones juveniles, se desarrolla en una serie de anexos, cuestiones sobre legislación y jurisprudencia en relación al derecho de asociación; textos legislativos sobre asociacionismo, bibliografía y criterios indicativos para la adaptación a la nueva ley, con la esperanza de que puedan ser de interés y utilidad para cualquier persona interesada en profundizar, tanto a nivel teórico como práctico, en el derecho de asociación.

44 Constitución Española, art. 48: *“Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación, libre y eficaz, de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural”.*