

ANÁLISIS DE LA VIGENTE LEY ORGÁNICA 1/2002, DE 22 DE MARZO, REGULADORA DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN CONTRASTE CON LA LEY 191/1964, DE 24 DE DICIEMBRE.

1.- Introducción sobre las notas esenciales de la Ley Orgánica 1/2002.

La Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación declara derogada la anterior Ley Reguladora de las Asociaciones, Ley 191/1964, de 24 de Diciembre.

Con su entrada en vigor se culmina la regulación de un derecho fundamental, recogido en el artículo 22 de la Constitución: el derecho de asociación. Derecho de vital importancia, tanto por su trascendencia, como base de la organización y participación de los ciudadanos para el desarrollo y la obtención de fines supraindividuales, como por el volumen y la importancia de asociaciones existentes y la trascendencia de sus objetivos, a la vez que, como recoge la Exposición de Motivos, constituyen piezas esenciales para la conservación de la democracia, el fortalecimiento de sus instituciones y la preservación de la diversidad cultural.

Pasamos a continuación a analizar las líneas básicas de la vigente Ley Orgánica 1/2002 reguladora del Derecho de Asociación.

Se consagran como principios subjetivos inspiradores de la Ley el de libertad de asociación para la obtención de fines lícitos, sin necesidad de autorización previa, la libertad de pertenencia a una asociación y la no obligación de declararla, sin que la pertenencia a una asociación legalmente constituida pueda ser causa de discriminación de sus miembros. Como premisas fundamentales de organización y funcionamiento de las Asociaciones se establece el respeto a los principios democráticos (Art. 2).

El texto refleja coherentemente la idea de que las asociaciones constituyen uno de los elementos decisivos para que la libertad y la igualdad de los individuos, así como su participación en las diversas esferas de la vida pública, constituyan una realidad y no una simple proclamación carente de contenido.

La Ley pretende regular el derecho común de las asociaciones. Va dirigida a *“todas las asociaciones que no tengan fin de lucro y que no estén sometidas a un régimen asociativo específico”*, por lo que son excluidas de su ámbito de aplicación, implícitamente, figuras propias del derecho privado como las sociedades civiles, mercantiles, industriales, etc.; también se excluyen expresamente los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, asociaciones religiosas, federaciones deportivas, y, cualesquiera otras, que se regulen por leyes especiales, así como, comunidades de bienes y de propietarios, cooperativas,

mutualidades, uniones temporales de empresas y agrupaciones de interés económico (Art. 1).

La capacidad para crear o pertenecer a una Asociación será la general para obrar de las personas físicas o jurídicas, con las únicas limitaciones que determinados miembros, profesiones o gremios puedan tener (menores, miembros de las Fuerzas Armadas, jueces, magistrados, fiscales, etc.). Asimismo, las Asociaciones podrán constituir y pertenecer a Federaciones, Confederaciones o Uniones nacionales o supranacionales (Art. 3).

Las Asociaciones se constituirán mediante el Acta Fundacional que recogerá el Acuerdo de Constitución adoptado por tres o más personas, físicas o jurídicas, e incluirá la aprobación de sus Estatutos, en documento público o privado. El Acta Fundacional contendrá además la identificación, domicilio y nacionalidad de sus promotores, denominación de la misma, lugar y fecha de otorgamiento y la firma, así como la designación de los órganos provisionales de gobierno y sus Estatutos (Art. 6).

Por su parte los Estatutos, que deberán respetar el ordenamiento jurídico, contendrán obligatoriamente, la denominación, domicilio y ámbito territorial, duración, fines y actividades, régimen de admisión, pertenencia y baja, régimen disciplinario y sancionador, derechos y obligaciones de los asociados, órganos de gobierno, funcionamiento, elección y sustitución de los miembros de estos, régimen administrativo y de contabilidad, patrimonio inicial y recursos económicos, así como sus causas de disolución y destino del patrimonio final (Art. 7).

Se regula la inscripción de las asociaciones en el registro correspondiente (recogiéndose la existencia de un Registro Nacional y de Registros Autonómicos de Asociaciones, cuyas competencias se determinan en función del ámbito territorial propio de actuación) a los solos efectos de publicidad. Mediante dicha inscripción, que se configura como garantía frente a terceros y para sus miembros, se hace pública la Constitución y los Estatutos de la Asociación, siendo obligación de los promotores obtener dicha inscripción, respondiendo éstos, sin perjuicio de la responsabilidad de la propia asociación, personal y solidariamente, de las obligaciones contraídas frente a terceros por las no inscritas (Art. 10). Los Registros serán públicos.

El texto es respetuoso con el principio de autoorganización de las asociaciones, limitándose a prever la existencia de una asamblea general, como órgano máximo de gobierno que se regirá por los principios de mayoría, y de un órgano de representación encargado de la gestión diaria, pero dejando a los Estatutos un amplísimo margen para configurar la estructura y funcionamiento de cada asociación. La Ley parte del principio de no intromisión de los poderes públicos en la vida asociativa,

abandonando cualquier actitud de intervencionismo frente al mundo asociativo.

La gestión y representación de los intereses de la asociación se llevarán a efecto por el órgano de representación al que se podrá pertenecer según los requisitos que establezcan los Estatutos, los que también deberán establecer, en su caso, la retribución de estos miembros (Art. 11).

Se establece el principio de responsabilidad universal de la asociación, a la vez que se recoge expresamente la no responsabilidad de los asociados por las deudas de la asociación inscrita, ni la de los miembros de sus órganos de gobierno y representación, salvo que, estos últimos, en su actuación hubieren obrado con dolo, culpa o negligencia, en cuyo caso responderán personalmente frente a la asociación, los asociados y ante terceros, responsabilidad que será solidaria para todos ellos, si no se pudiera individualizar. (Art. 15). Dada la importancia que las asociaciones han adquirido hoy en día en el tráfico jurídico, la Ley toma como punto de referencia, a la hora de fijar el régimen de responsabilidad de las asociaciones, el momento en que se produce la inscripción en el Registro correspondiente.

En el orden contable se impone la llevanza de una contabilidad que permita obtener la imagen fiel del patrimonio, del resultado y de la situación financiera de la asociación y la obligación de efectuar un inventario de sus bienes (Art. 14).

Regulando también la disolución y liquidación de la asociación (Art. 17 y 18).

También se hace especial hincapié en las asociaciones de utilidad pública, regulándose los requisitos y procedimiento para que proceda dicha declaración (Arts. 32 y 35, los derechos que tal declaración concede (Art. 33) y obligaciones (Art. 34).

Las Asociaciones validamente constituidas, solo podrán ser suspendidas o disueltas por resolución judicial, estableciéndose la facultad, de la autoridad judicial que conozca de la disolución, para que pueda acordar durante la sustanciación del proceso y hasta que dicte sentencia la suspensión provisional de actividad (Art. 38).

Los ordenes jurisdiccionales competentes serán el contencioso-administrativo para las cuestiones que suscite la aplicación de la Ley Orgánica (Art. 39); y el orden civil para las relaciones derivadas del tráfico privado de la asociación y de su funcionamiento, regulándose los plazos y requisitos para el ejercicio de las acciones de asociados o terceros con interés legítimo contra los acuerdos y actuaciones contrarios al ordenamiento jurídico o a los Estatutos (Art. 40).

Para concluir la Disposición Transitoria Primera establece el plazo de DOS AÑOS desde la entrada en vigor de la ley para adaptar sus Estatutos y la obligación, en igual término, de notificar el domicilio y la identidad de los componentes de sus órganos de gobierno y representación, con su fecha de elección o designación, para las asociaciones ya inscritas y que estén en funcionamiento.

2.- Principales novedades de la Ley Orgánica 1/2002.

Con relación a la regulación contenida en la parcialmente vigente Ley de 1964, el Proyecto de Ley incorpora las siguientes novedades sustanciales:

- La regulación que hace la Ley Orgánica 1/2002 del Derecho de Asociación es mucho más pormenorizada que la que contenía la Ley 1/1964.

- Con la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación se ha reconocido de forma expresa el papel fundamental que desempeñan las asociaciones en los diversos ámbitos de la actividad social.

De hecho, la propia Constitución española reconoce en el artículo 22 la gran importancia del fenómeno asociativo y, partiendo del principio de libertad de asociación, define los principios comunes a todas las asociaciones, eliminando el sistema de control preventivo contenido en la anterior Ley preconstitucional. La característica fundamental de la ausencia de una autorización previa para poder ejercer los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución ha sido recogida por la nueva Ley Orgánica reguladora del derecho de asociación. En consecuencia, la Administración pública carece de cualquier facultad material de legalización o reconocimiento de las asociaciones y su actividad debe limitarse a la verificación del cumplimiento de los requisitos mínimos que han de reunir las asociaciones, según la nueva Ley Orgánica.

Es importante destacar por tanto que la libertad de asociación no requiere en absoluto una autorización previa por parte de la Administración.

- Se recogen las cuatro libertades fundamentales: libertad de creación y de adscripción a las ya creadas; libertad de no asociarse y dejar de pertenecer a las mismas; libertad de organización y funcionamiento interno sin injerencias públicas, y garantía de un conjunto de derechos y facultades que ostentan los propios asociados, individualmente considerados, frente a la asociación propiamente dicha.

- Existen notables diferencias en cuanto a la Capacidad para constituir asociaciones. La nueva ley le reconoce la capacidad a personas físicas (con capacidad de obrar y no sujetas a condición alguna para el

ejercicio de ese derecho), a los menores no emancipados de más de 14 años con el consentimiento acreditado documentalmente de las personas que han de suplir su capacidad, los miembros de las Fuerzas Armadas o de Institutos Armados de Naturaleza militar (ateniéndose a lo que dispongan las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas y el resto de sus normas específicas), a Jueces, Magistrados y Fiscales (respetando lo que establezcan sus normas específicas para el ejercicio del derecho de asociación, en lo tocante a asociaciones profesionales) así como a las personas jurídicas de naturaleza asociativa (con el acuerdo expreso de su órgano competente), y las personas jurídicas de naturaleza institucional (que requieren el acuerdo de su órgano rector) y por último reconoce a las asociaciones el derecho a constituir federaciones, confederaciones o uniones (siempre con el cumplimiento de los requisitos exigidos para la constitución de asociaciones, y con acuerdo expreso de su órgano competente). Por el contrario, la antigua Ley establecía como excluidas del ámbito de su ámbito de aplicación las asociaciones constituidas según el derecho canónico y las de acción católica española, las de funcionarios civiles y militares, las del personal civil empleado en establecimientos de las fuerzas y lo reconocía expresamente a las personas naturales(Art.3 Ley de 1964).

Siguiendo con la constitución de Asociaciones, hay que señalar que existía una controversia respecto al número de personas necesario para constituir una asociación, y ello debido a que la antigua Ley de Asociaciones no precisaba el número mínimo necesario para ello, lo que ocasionaba no pocos problemas. Actualmente las asociaciones se constituyen por imperativo de la Ley Orgánica 1/2002 por el acuerdo de tres o más personas, formalizado mediante acta fundacional, y desde ese mismo momento adquieren personalidad jurídica.

En la anterior Ley tampoco se declaraba el momento de en que se producía la adquisición de la personalidad jurídica.

Precisamente, en función de la capacidad de autoorganización que tienen las asociaciones, según la nueva regulación, las asociaciones adquieren su personalidad jurídica y su plena capacidad de obrar desde el momento en que se otorga el acta fundacional en la que se formaliza en acuerdo de constitución, y en la que deberán incluirse los estatutos que regirán el funcionamiento de la Asociación. Respecto al contenido de mínimo de los Estatutos de la Asociación la Ley Orgánica 1/2002 introduce como novedad sustancial que se han de establecer criterios que garanticen el funcionamiento democrático de la Asociación y también recoge como contenido obligatorio de los mismos fijar las causas de disolución.

- La Ley Orgánica 1/2002 reguladora del Derecho de Asociación se caracteriza por el pleno respeto a la libertad de organización y funcionamiento interno de las Asociaciones sin injerencias externas. Se ha superado la anterior normativa preconstitucional tomándose como

criterios fundamentales la estructura democrática de las asociaciones y la ausencia de fines lucrativos.

- A los solos efectos de dar publicidad, la Ley exige la inscripción de las asociaciones en el Registro que les corresponda, ya sea el Registro Nacional de Asociaciones o cualquiera de los distintos Registros Autonómicos de Asociaciones de cada Comunidad Autónoma. La inscripción en los Registros sólo podrá denegarse cuando no se reúnan los requisitos previstos en la propia Ley Orgánica, no pudiendo en ningún caso la Administración realizar un control preventivo del fenómeno asociativo.

- Contempla un catálogo de derechos de los asociados que pueden ejercer frente a la asociación propiamente dicha (Audiencia, información, participación, voto, asistencia, etcétera). Se incluye también la posibilidad de que los miembros de los órganos de gobierno perciban retribuciones en función de sus cargos.

- La actual Ley Orgánica de Asociaciones prevé la posibilidad de obtener la declaración de utilidad pública a las federaciones, confederaciones, uniones de entidades, siempre que todas las entidades integrantes cumplan todos los requisitos exigidos en la Ley. Asimismo reconoce el derecho de asistencia jurídica gratuita a las asociaciones de utilidad pública.

- En coherencia con la Constitución, la Ley contempla todas las garantías jurisdiccionales del derecho de asociación en las diferentes órdenes: civil, penal y contencioso-administrativo. La Ley Orgánica prevé para la tutela del contenido esencial del derecho, la aplicación de los procedimientos especiales previstos en cada orden jurisdiccional para los supuestos de vulneración de los derechos fundamentales de la persona, así como también deja abierta lógicamente la vía del procedimiento de amparo ante el Tribunal Constitucional, prevista en el artículo 41 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Otra de las garantías que ya establecía la Constitución española y que ahora desarrolla la nueva Ley Orgánica es precisamente que excepto los casos de disolución por voluntad de los asociados, las asociaciones sólo podrán ser suspendidas o disueltas por las causas expresamente previstas en el artículo 38 de la propia Ley Orgánica y por medio de una resolución judicial motivada.

- Otra de las novedades más destacables de la nueva legislación es la voluntad de fomentar y canalizar la colaboración e interacción entre las Administraciones públicas y las asociaciones, a través del establecimiento de un marco de actuación común como son los Consejos Sectoriales de Asociaciones. En concreto, la Ley prevé la posibilidad de constituir Consejos Sectoriales de Asociaciones como órganos de consulta, información y asesoramiento en ámbitos concretos de actuación. Este tipo de Consejos estarán integrados por representantes de las

Administraciones, de las asociaciones y por otros miembros que se designen por sus reconocida experiencia o conocimiento en la materia.

- Se incorpora un importante abanico de medidas de impulso del asociacionismo que parten del papel activo que las Administraciones Públicas deben desarrollar para su fomento: mecanismos de asistencia, servicios de información, ayudas y subvenciones públicas.

A grandes rasgos, las principales diferencias entre a Ley 191/1964 y la Ley Orgánica 1/2002 quedarían reflejadas en el siguiente cuadro:

Aspecto a analizar	Ley 191/1964	Ley Org. 1/2002
Intervención por parte de la Administración	Actividad de tutela, necesita del reconocimiento de la Administración.	Principio de intervención mínima para respetar el derecho
Número mínimo para la constitución	Varias personas físicas.	Tres personas
Causas de disolución	No establece que hayan de constar en los estatutos	Las recoge como contenido obligatorio de los Estatutos
Miembros de los órganos de gobierno	Han de desempeñarse de forma gratuita	Prevé la retribución por el desempeño de funciones
Derecho a asistencia jurídica gratuita (para las de utilidad pública)		Lo instaura.

Mérida, 11 de noviembre de 2003

ASESORA JURÍDICA DEL SERVICIO DE INTERIOR Y ESPECTÁCULOS PÚBLICOS

Fdo.: M^a del Carmen Sánchez Valdepeñas