

RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ASOCIACIONES EN EL DERECHO CIVIL VALENCIANO*

RAFAEL VERDERA SERVER

* Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación de la Generalitat Valenciana GV99-134-1-08 ("Instituciones de Derecho civil valenciano: marco actual y perspectivas de desarrollo").

**RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ASOCIACIONES
EN EL DERECHO CIVIL VALENCIANO**

I. PRELIMINAR.

II. DELIMITACIÓN COMPETENCIAL EN MATERIA DE ASOCIACIONES.

III.- NORMATIVA VALENCIANA EN MATERIA DE ASOCIACIONES.

IV. CRITERIOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RESPECTO A LA DELIMITACIÓN COMPETENCIAL EN MATERIA DE ASOCIACIONES: LA STC 173/1998, DE 23 DE JULIO.

1.- Consideraciones generales sobre la STC 173/1998, de 23 de julio.

2.- Preceptos de la Ley vasca 3/1988, de 12 de febrero, declarados inconstitucionales por la STC 173/1998, de 23 de julio.

I. PRELIMINAR.

Como es bien sabido, el reconocimiento constitucional del derecho de asociación se contiene en el art. 22 CE, en una ubicación sistemáticamente privilegiada, puesto que le confiere el máximo nivel de protección que la Constitución otorga a los derechos fundamentales. Aparte de otros mecanismos, recuérdese, en particular, porque ello puede incidir en la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que el art. 81.1 CE afirma que "[s]on leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas...".

Transcurridos más de veinte años de vigencia del texto constitucional, todavía no se ha producido una regulación general en el plano estatal de la materia asociativa. Continuamos, pues, sufriendo los inconvenientes de la aplicación de una legislación preconstitucional, básicamente encarnada en la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, y su reglamento. Naturalmente, por aplicación de la disp. derog. 3ª CE, todos aquellos extremos de la normativa preconstitucional que resulten contrarios a la Constitución han quedado derogados.

Debemos destacar también que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado muy frecuentemente sobre cuestiones conectadas con el derecho de asociación. Existe un importante cuerpo de doctrina sobre diversos aspectos como la libertad de (no) asociación y la obligatoriedad de pertenencia a ciertas corporaciones, el control de la actuación de los órganos asociativos en los conflictos internos, etc. El Tribunal Constitucional también se había pronunciado sobre problemas de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero sin las pretensiones de sentar una doctrina general que trasluce la STC 173/1998, de 23 de julio.

II. DELIMITACIÓN COMPETENCIAL EN MATERIA DE ASOCIACIONES.

El art. 31 EACV establece que "[l]a Generalitat Valenciana tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 23. (...) asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares, que desarrollen principalmente sus funciones en la Comunidad".

De ese precepto, al igual que sucede respecto a la competencia sobre fundaciones, se deducen dos consecuencias de gran transcendencia para la delimitación de las competencias de la Comunidad Valenciana sobre la materia de asociaciones:

a) por una parte, la competencia no se refiere a cualquier supuesto de asociación, sino sólo a las "de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares".

b) por otra parte, la competencia se conecta con un elemento que depende de una decisión de quienes constituyan la asociación, como es el ámbito territorial en que ha de desarrollar principalmente sus funciones la asociación.

Naturalmente, esta previsión del art. 31.23 EACV debe conectarse con otros títulos competenciales, también contenidos en el art. 31 EACV y que pueden permitir una regulación indirecta de materias cercanas a la fundacional. Y, en especial, hay que tener en cuenta la referencia del art. 31.2 EACV a la competencia exclusiva de la Generalitat Valenciana en cuanto a la "[c]onservación, modificación y desarrollo del Derecho civil valenciano".

III.- NORMATIVA VALENCIANA EN MATERIA DE ASOCIACIONES.

No existe en el Derecho valenciano una regulación de las asociaciones con pretensiones de una cierta sustantividad y generalidad, a diferencia de lo que ocurre respecto a otras personas jurídicas como las fundaciones, las cooperativas o los colegios profesionales.

La carencia de esa normativa dificulta extraordinariamente la labor del intérprete, labor que se complica además por la concurrencia de otros dos factores:

a) la falta de una legislación estatal que, tras la Constitución, ofrezca unos criterios sustantivos adecuados a la nueva realidad social y jurídica. En efecto, la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, apenas puede cubrir con un mínimo de solvencia y dignidad esas funciones, habida cuenta de sus características.

b) la constatación de una regulación indirecta y fragmentaria sobre cuestiones asociativas, a través de títulos competenciales diferentes al art. 31.23 EACV. Ejemplos de este fenómeno es la Ley 8/1989, de 26 de diciembre, de Participación juvenil; o la regulación de los clubes deportivos contenida en la Ley 4/1993, de 20 de diciembre, del Deporte de la Comunidad Valenciana.

Según el art. 41, se consideran clubes deportivos "las asociaciones privadas sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica y capacidad de obrar propias, integradas por personas físicas, que tengan como fin exclusivo el fomento, la práctica o la participación en una o varias modalidades deportivas en el ámbito federado".

La constitución de un club deportivo se realiza, conforme al art. 42, "mediante la correspondiente acta fundacional, que deberá ser otorgada ante notario, como mínimo, por cinco personas con capacidad de obrar". Ese mismo precepto se ocupa de establecer, con cierto detalle, el contenido mínimo que deben reunir los estatutos de los clubes.

El Real Decreto 91/1999, de 30 de julio, que aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Justícia i Administracions Públiques, asigna las competencias sobre asociaciones a la Secretaría General de esa Conselleria [vid. art. 8.2.o)]

En manos del Legislador valenciano está la posibilidad de efectuar una regulación de las asociaciones, basándose en el título competencial del art. 31.23 EACV. El alcance de su actuación no tiene por qué diferir de los otros legisladores autonómicos que le han precedido en ese camino: Ley vasca 3/1988, de 12 de febrero, de asociaciones; y ley catalana 7/1997, de 18 de junio, de asociaciones. Las probables dudas que podían surgir en punto a la precisión de los límites de la competencia autonómica en la materia han quedado despejados (al menos, por ahora) con la trascendental STC 173/1998. Es cierto que el Tribunal Constitucional lamenta la falta de una regulación estatal, completa y actual, de la materia, por lo que en algunos aspectos sus criterios podrán ser considerados provisionales, pero la conclusión que se desprende de esta Sentencia es más bien la de que el Tribunal ha querido fijar con una cierta claridad (y contundencia) las reglas del juego. Basta tener presente el ejemplo de la regulación de las fundaciones para comprobar los inconvenientes de una dilación en la emanación de la normativa estatal.

El Legislador valenciano puede, por tanto, utilizar los criterios que suministra esa Sentencia para diseñar su propia regulación de las asociaciones. Es de desear que, a diferencia de lo que ha sucedido respecto a las fundaciones, no se limite a una reproducción del modelo configurado en un plano estatal. El fenómeno asociativo goza en la Comunidad Valenciana de una enorme pujanza y la Ley debe dar respuesta a los problemas que al respecto se suscitan. Resulta necesaria, en consecuencia, y en la medida posible, una adecuación de la normativa autonómica a las características sociológicas de la Comunidad valenciana. Acaso se objete que esas características no

son exclusivas de la Comunidad Valenciana, que en los últimos tiempos es general a toda España el florecimiento de entidades asociativas de todo signo (baste pensar en las vinculadas con las diversas fiestas locales) y que un desarrollo cuantitativo no justifica soluciones propias. Tendremos que pensar que, si esos datos no permiten fundamentar un modelo propio y único, al menos dan lugar a una serie de criterios mínimos que, en la Comunidad Valenciana y en otras autonomías, deberán ser respetados.

La idea básica que debe presidir cualquier regulación (autonómica y estatal) se encuentra, a nuestra juicio, en la consideración del derecho de asociación como un cauce de manifestación de la sociedad civil que debe ser amparado, fomentado y protegido. La libre iniciativa de los particulares, sean personas físicas o jurídicas, debe proyectarse a su creación, a su desarrollo y organización y a su extinción. La intervención gubernativa debe quedar subordinada al respeto a esos criterios y son, en última instancia, los órganos judiciales quienes asumen las decisiones acerca de la disolución o la suspensión de sus actividades (art. 22.4 CE). Conviene, en la medida de lo posible, simplificar la complejidad normativa y las trabas administrativas que acechan a las asociaciones. El libre desarrollo de la personalidad de todo individuo encuentra una vía de plasmación a través de la constitución, pertenencia y participación en las asociaciones, tanto desde el punto de vista positivo como negativo (por ejemplo, posibilidad de darse de baja de una asociación y de crear otra con fines similares, con otros miembros disidentes).

IV. CRITERIOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RESPECTO A LA DELIMITACIÓN COMPETENCIAL EN MATERIA DE ASOCIACIONES: LA STC 173/1998, DE 23 DE JULIO.

A partir de ahora, cualquier Legislador autonómico que quiera regular la materia de las asociaciones debe tener, como primer elemento de trabajo, el contenido de la STC 173/1998, de 23 de julio, sobre la Ley vasca 3/1988, de 12 de febrero. Antes de resumir sus criterios fundamentales de decisión, conviene efectuar una serie de precisiones previas. Como puede comprenderse cualquier intento de compendiar el contenido de una Sentencia (y de un Voto Particular) de esta transcendencia, implica una selección que puede no compartirse y que tiene siempre algo de subjetiva.

Una síntesis de la Sentencia, con alguna breve, pero enjundiosa, valoración puede consultarse en M. GERPE LANDÍN y otros, "La delimitació de la capacitat normativa autonòmica en matèria d'associacions (Comentari de la STC 173/1998, sobre la llei vasca d'associacions)", *Revista Jurídica de Catalunya*, 1999, nº 2, pp. 429-463.

Antes que nada, es destacable el largo período transcurrido desde que se interpusiera el recurso de inconstitucionalidad por el Presidente del Gobierno hasta la resolución del Tribunal Constitucional: más de diez años han pasado entre una y otra fecha, que no han servido para que el Legislador estatal se decidiera a actuar en la materia y que, en cambio, han propiciado la promulgación de otra Ley autonómica, la Ley catalana 7/1997, de 18 de junio, con arreglo a criterios similares a los de la Ley vasca.

También debe resaltarse las radicales diferencias que median entre el contenido de la Sentencia y el del Voto Particular discrepante. No sólo llama la atención la profundidad de las divergencias, sino sobre todo cómo el Tribunal Constitucional parece haberse dividido en dos mitades: de los once Magistrados que en esta ocasión forman el Pleno del Tribunal, cinco votan con el Ponente (el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer) y otros cuatro se adhieren al Voto Particular que formula el Magistrado

don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera. Si se tiene en cuenta la importancia de esta Sentencia en un problema esencial cual es, en el fondo, la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, puede comprobarse la gravedad del hecho de una posible ruptura del Tribunal Constitucional en dos mitades.

A nuestro juicio, y en lo que ahora interesa, los pronunciamientos más relevantes del Tribunal Constitucional pueden condensarse dividiendo esta exposición en dos apartados, uno, referido a consideraciones generales efectuadas por el Tribunal, y otro, más concreto, que se centra en la valoración del Tribunal de los particulares preceptos de la Ley vasca.

1.- Consideraciones generales sobre la STC 173/1998, de 23 de julio.

a) El Tribunal Constitucional afirma (fto. jco. 3º) que la Comunidad Autónoma carece de un título competencial que le permita regular todas las asociaciones de derecho común y muchos menos todas las uniones de personas que resultan del ejercicio del derecho de asociación, en sus muchas manifestaciones y modalidades. El elenco de asociaciones sobre las que el Estatuto vasco de Autonomía concreta la competencia exclusiva del País Vasco atiende a unos fines y desarrolla unas actividades específicas. El uso de la locución "y similares" flexibiliza y amplía la enumeración, pero no convierte la competencia autonómica en indefinida o indeterminada, ni la configura como residual o genérica sobre todas las asociaciones. La rúbrica genérica empleada por el Legislador vasco ("de Asociaciones") no puede ampliar el ámbito que se deduce de las previsiones estatutarias.

En cambio, en el Voto Particular se afirma que la Ley vasca "se proyecta sobre las Asociaciones, en general, considerando que éstas son piezas básicas de las democracias pluralistas. Pretende esta Ley desarrollar un derecho fundamental". Y se considera que "[e]l art. 81.1 CE es, de manera previa a la establecida luego en el art. 149.1 y 3 CE, y de modo indirecto, una norma atributiva de competencias en favor del Estado, pues reserva ciertas materias a una forma jurídica --la Ley Orgánica-- que sólo las Cortes Generales pueden elaborar y aprobar".

Como puede comprobarse, hay plena coincidencia entre el art. 10.13 EAPV y el art. 31.23 EACV, por lo que esas conclusiones son absolutamente trasladables a una futura regulación valenciana sobre asociaciones (y sobre fundaciones).

b) La reserva de Ley Orgánica prevista en el art. 81.1 CE, para el desarrollo del derecho fundamental de asociación, es rechazada (fto. jco. 7º) por el Tribunal Constitucional como título competencial habilitante a favor del Estado, pero en virtud del monopolio atribuido al Estado para dictarlas la delimitación del alcance material de esa reserva se revela esencial para la resolución de la controversia.

El Tribunal Constitucional recuerda en su Sentencia su doctrina restrictiva en cuanto al alcance de la reserva y su (borrosa) distinción entre desarrollo del derecho en cuanto tal (objeto de Ley Orgánica) y regulación de la materia sobre la que éste se proyecta (objeto de Ley ordinaria, estatal o autonómica).

En el Voto Particular se considera en sentido crítico que "[e]sta distribución carece, a nuestro entender, de bases sólidas" y se critica que la Sentencia confunda la regulación del ejercicio de un derecho (a la que se refiere el art. 53.1 CE) con la regulación de la materia sobre la que se proyecta el derecho: "[u]n derecho fundamental sólo puede proyectarse sobre ámbitos (civil, penal, laboral, ...), pero no sobre 'materias' (¿qué son estas 'materias'?) Y, desde luego, sólo puede proyectarse

cuando ya está enteramente configurado como derecho (esto es, 'desarrollado': art. 81.1 CE) y cuando se han regulado las condiciones de su ejercicio (art. 53.1 CE)".

El Tribunal recuerda (fto. jco. 8º) que el contenido fundamental del derecho de asociación se manifiesta en varias facetas o dimensiones complementarias:

- libertad de creación de asociaciones y de adscripción a las ya creadas.
- libertad de no asociarse y de dejar de pertenecer a las mismas.
- libertad de organización y funcionamiento internos sin injerencias públicas.
- garantía a los asociados considerados individualmente de un haz de facultades frente a las asociaciones a las que pertenecen (o de los particulares frente a las asociaciones a las que pretenden incorporarse).

En consecuencia, "debe considerarse reservado a la Ley Orgánica ex art. 81.1 CE la regulación de 'los elementos esenciales de la definición' del derecho de asociación en lo tocante a la titularidad, a las facultades elementales que lo integran en sus varias vertientes (...), al alcance del mismo en las relaciones *inter privatos*, a las garantías fundamentales necesarias para preservarlo frente a injerencias de los poderes públicos y, muy especialmente, dada su naturaleza de derecho de libertad, corresponde en exclusiva al Legislador orgánico la precisión de los límites que, en atención a otros derechos y libertades constitucionalmente reconocidos y respetando siempre el contenido esencial, puedan establecerse para determinar las asociaciones constitucionalmente proscritas --es decir, las ilegales, secretas y de carácter paramilitar-, así como los límites en relación al derecho de asociarse de determinados grupos de personas --militares, jueces, etc.--, o en relación a la libertad de no asociarse".

En el Voto Particular, los criterios son bien distintos. Se critica la exclusión del régimen jurídico de las asociaciones de la reserva del art. 81.1 CE: "[s]i por 'régimen jurídico' (categoría que la Sentencia no define) se entiende el conjunto de norma que configuran el estatuto de las asociaciones, su 'ser' en el Derecho, es evidente que su establecimiento queda comprendido en el concepto de 'desarrollo'. Al definir, por ejemplo, la estructura de las asociaciones, sus órganos, los derechos y obligaciones de los asociados, las modalidades de disolución de los asociaciones, etc., se está definiendo *in concreto* qué es una asociación, cuando una asociación deja de serlo, cuál es la posición atribuida en su seno a cada uno de los asociados (titulares de la vertiente individual del derecho de asociación) y cuáles los procedimientos de formación de la voluntad de la asociación en cuanto tal o el estatuto con el que ésta (titular de la vertiente colectiva del derecho) ha de operar en el ordenamiento. Difícilmente puede admitirse que todo esto quede al margen de la idea de desarrollo de este derecho fundamental".

c) Respecto a la transcendencia del art. 149.1.1ª CE, el Tribunal Constitucional considera (fto. jco. 9º) que "el Legislador estatal podrá considerar 'condiciones básicas' ex art. 149.1.1ª CE, tanto lo que podríamos denominar la definición del concepto legal de asociación, como aquellos aspectos concretos de lo que hemos llamado régimen jurídico externo de las asociaciones (nacimiento de la personalidad, capacidad jurídica y de obrar, régimen de responsabilidad y causas y efectos de la disolución), que resulten 'imprescindibles o necesarios en orden a asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de asociación y, en cuanto tales, requieren un tratamiento uniforme".

En el Voto Particular se denuncia la confusión de la Sentencia entre "contenido primario" de un derecho fundamental, integrado en el desarrollo del mismo (art. 81.1 CE) con las "condiciones básicas" del ejercicio del derecho (art. 149.1.1ª CE).

2.- Preceptos de la Ley vasca 3/1988, de 12 de febrero, declarados

inconstitucionales por la STC 173/1998, de 23 de julio.

El Tribunal Constitucional declara inconstitucionales los siguientes preceptos:

a) el art. 2.4 ("la organización y funcionamiento de las asociaciones será democrática"; y el inciso inicial del art. 12.1) y el inciso final del art. 2.1 (la constitución de las asociaciones "se llevará a cabo con respeto al pluralismo y a los principios democráticos") porque aquella imposición y este límite a la constitución de asociaciones constituyen un desarrollo directo del derecho de asociación y debe ser objeto de Ley Orgánica (art. 81.1 CE).

b) el art. 8.4 porque, al establecer un cauce procesal específico para reaccionar frente al incumplimiento del plazo de inscripción y frente a la denegación de la misma, invade la competencia estatal exclusiva sobre legislación procesal (art. 149.1.6º CE).

c) el segundo inciso del art. 12.3 porque la fijación de un plazo de caducidad para la acción de impugnación sólo puede ser efectuada el legislador competente en materia procesal, no el legislador competente en materia de asociaciones: no se trata de fijar el plazo de ejercicio de un derecho, sino de un plazo temporal que limita el acceso a los Tribunales y que atañe al núcleo del derecho fundamental de acceso a la justicia.

d) el art. 13.4 porque, al permitir que la habilitación de los libros que deben llevar las asociaciones sea también efectuada por la autoridad judicial, está incidiendo en las atribuciones y funciones de los Juzgados y Tribunales, lo cual corresponde exclusivamente a la Legislación procesal del Estado.

e) el art. 21 porque, al discernir la competencia de los órdenes judiciales contencioso-administrativo y civil en materia de asociaciones, y con independencia de su contenido, actúa en una materia para la que el Legislador vasco carece de competencias.

El Tribunal Constitucional declara que el art. 4.a) y el inciso "documento público o privado" del primer párrafo del art. 5.3 no son inconstitucionales si se interpretan en el sentido que el propio Tribunal establece en su Sentencia.

En cambio, en el Voto Particular se consideran inconstitucionales los arts. 2, 4, 5, 6, 7, 9, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 23, es decir, la mayor parte de la Ley vasca.