

# Comentarios a la Nueva Ley de Asociación publicada en el B.O.E. de 26 de marzo de 2.002.

Publicado en [www.asociaciones.org](http://www.asociaciones.org)

**Su entrada en vigor fue el 26 de mayo de 2.002 y estos son los principales cambios que afectarán a las Asociaciones**

## Introducción

El pasado mes de junio el Consejo de Ministros dio luz verde al Proyecto de Ley de Asociación que, una vez publicado en el B.O.E. viene a sustituir, a partir del 26 de mayo de 2.002, a la Ley de Asociaciones de 1.964, al Decreto 1440/1965 que complementa dicha Ley y a la Orden de 10 de julio de 1965 que regula el funcionamiento de los registros de asociaciones.

Así mismo, afecta al Real Decreto 1786/1996 sobre procedimientos relativos a Asociaciones de Utilidad Pública y complementa a la Ley 30/1994, de 25 de noviembre, de Fundaciones y de incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, en materia de Asociaciones de Utilidad Pública.

El marco legal en el que se movían las Asociaciones, y en el que aún se mueven, databa de 1.964 y 1.965, por lo que contenía artículos y disposiciones inconstitucionales que quedaron derogados de forma implícita con la aprobación de la Constitución, pero no de una manera explícita, por lo que resultaba un marco bastante ambiguo.

Por otra parte, lo que se ha aprobado es la nueva Ley, que deberá ser completada con un Reglamento que desarrolle y aclare el sentido de la Ley por lo que se mantienen ciertas dudas sobre la aplicación de la misma una vez que entre en vigor.

## Principales cambios

En cuanto al derecho de Asociación

- La Ley de Asociación reconoce de forma explícita que el marco legal en el que se mueve es la Constitución de 1.978
- Especifica que las Asociaciones afectadas por la Ley serán las que reúnan las siguientes características:
  1. Carecer de ánimo de lucro
  2. Carecer de legislación específica. (existe legislación específica para las iglesias, comunidades religiosas, las federaciones deportivas, los sindicatos, los partidos políticos, las asociaciones de consumidores, etc.)
- Establece la no necesidad de autorización previa para ejercer el derecho de asociación. Es decir, la inscripción en el registro tendrá efectos de publicidad ante terceros, pero no será necesaria para adquirir la personalidad jurídica de asociación. No obstante, la no inscripción viene acompañada de una serie de limitaciones, que desarrollaremos más adelante, para evitar los daños a terceros.

- Así mismo, especifica que la Administración no podrá adoptar medidas preventivas o suspensiones que interfieran en la vida interna de las Asociaciones, en contraposición al espíritu de control y tutela del que estaba impregnada la Ley de Asociaciones de 1.964.

#### En cuanto a la capacidad para constituir Asociaciones

- La nueva Ley de Asociación reconoce la capacidad de los siguientes colectivos:
  1. Las personas físicas necesitan tener la capacidad de obrar y no estar sujetas a ninguna condición legal para el ejercicio del derecho
  2. Los menores no emancipados mayores de catorce años con el consentimiento, documentalmente acreditado, de las personas que deban suplir su capacidad
  3. Los miembros de las Fuerzas Armadas o de los Institutos Armados de naturaleza militar habrán de atenerse a lo que dispongan las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas
  4. Los Jueces, Magistrados y Fiscales, habrán de atenerse a lo que dispongan sus normas específicas para el ejercicio del derecho de asociación
  5. Las personas jurídicas de naturaleza asociativa requerirán el acuerdo expreso de su órgano competente; y las de naturaleza institucional, el acuerdo de su órgano rector
  6. Las asociaciones podrán constituir federaciones, confederaciones o uniones

#### En cuanto a las relaciones con la Administración

- Se establecen los límites de la actuación de la Administración y se reconoce la posibilidad de fomentar la constitución y desarrollo de las Asociaciones, así como la prestación de asesoramiento e información técnica. También se establecen las condiciones en las que las asociaciones podrán recibir ayudas, descartándose las siguientes:
  1. Las que en su proceso de admisión o en su funcionamiento discriminen por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social
  2. Las que con su actividad promuevan o justifiquen el odio o la violencia contra personas físicas o jurídicas, o enaltezcan o justifiquen por cualquier medio los delitos de terrorismo o de quienes hayan participado en su ejecución, o la realización de actos que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas de los delitos terroristas o de sus familiares.

#### En cuanto a la Constitución de las Asociaciones

- La nueva Ley de Asociación aclara la controversia en torno al número mínimo de personas necesarias para constituir una Asociación, fijándolo en 3. Este número mínimo fue el comúnmente admitido hasta que el Registro Nacional de Asociaciones comenzó a aceptar 2 personas en el año 2.000.

- Como comentábamos en el apartado anterior, se ratifica la adquisición de personalidad jurídica desde la firma del Acta Fundacional, aunque no se inscriba la Asociación en el Registro.
- En cuanto al contenido mínimo de los Estatutos deberán ser los siguientes:
  1. La denominación.
  2. El domicilio, así como el ámbito territorial en que haya de realizar principalmente sus actividades.
  3. La duración, cuando la asociación no se constituya por tiempo indefinido.
  4. Los fines y actividades de la asociación, descritos de forma precisa.
  5. Los requisitos y modalidades de admisión y baja, sanción y separación de los asociados y, en su caso, las clases de éstos. Podrán incluir también las consecuencias del impago de las cuotas por parte de los asociados.
  6. Los derechos y obligaciones de los asociados y, en su caso, de cada una de sus distintas modalidades.
  7. Los criterios que garanticen el funcionamiento democrático de la asociación.
  8. Los órganos de gobierno y representación, su composición, reglas y procedimientos para la elección y sustitución de sus miembros, sus atribuciones, duración de los cargos, causas de su cese, la forma de deliberar, adoptar y ejecutar sus acuerdos y las personas o cargos con facultad para certificarlos y requisitos para que los citados órganos queden válidamente constituidos, así como la cantidad de asociados necesaria para poder convocar sesiones de los órganos de gobierno o de proponer asuntos en el orden del día.
  9. El régimen de administración, contabilidad y documentación, así como la fecha de cierre del ejercicio asociativo.
  10. El patrimonio inicial y los recursos económicos de los que se podrá hacer uso.
  11. Causas de disolución y destino del patrimonio en tal supuesto, que no podrá desvirtuar el carácter no lucrativo de la entidad.

La descripción de las actividades no era necesaria hasta ahora aunque sí muy conveniente, pues la concesión de determinadas exenciones fiscales dependía y estaba condicionada por dichas actividades.

Los criterios que garanticen el funcionamiento democrático de la asociación necesitarán de un modelo de redacción y parece un contenido redundante desde el momento en que el órgano supremo de la Asociación es la Asamblea, tal como se establece en el Art. 11.3. *"La Asamblea General es el órgano supremo de gobierno de la asociación, integrado por los asociados, que adopta sus acuerdos por el principio mayoritario o de democracia interna, y deberá reunirse, al menos, una vez al año"*.

En cuanto al Régimen de administración y documentación no quedan claras las posibles opciones, no así en lo que se refiere a la contabilidad, cuya tipología está mucho más definida.

Por último, las causas de disolución, pese a no especificarse como requisito en las Ley de 1.964 ni en el Decreto posterior de 1.965, venía siendo habitual incluirlas en los Estatutos.

- Desaparecen de los contenidos mínimos de los Estatutos los siguientes puntos:
  1. La inclusión de todos los locales con que cuenta la Asociación
  2. El límite del presupuesto anual. Este límite, obligatorio hasta la fecha, se quedaba rápidamente desfasado por la inflación y el crecimiento de la entidad y respondía al espíritu de control que impregna la Ley de 1.964.
- En el artículo 10 de la nueva Ley se desarrollan las diferencias entre estar o no estar inscrita la Asociación en el Registro de Asociaciones correspondiente, cuyo contenido reproducimos:

**"Artículo 10. Inscripción en el Registro.**

1. *Las asociaciones reguladas en la presente Ley deberán inscribirse en el correspondiente Registro, a los solos efectos de publicidad.*
2. *La inscripción registral hace pública la constitución y los Estatutos de las asociaciones y es garantía, tanto para los terceros que con ellas se relacionan, como para sus propios miembros.*
3. *Los promotores realizarán las actuaciones que sean precisas, a efectos de la inscripción, respondiendo en caso contrario de las consecuencias de la falta de la misma.*
4. *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***".

Básicamente se defienden los derechos de terceros por la posible indefensión ante una entidad de cuya existencia no existe constancia pública, haciendo responsables a todos los miembros de la Asociación de los actos de alguno de ellos en nombre de ésta, cosa que no ocurriría en el caso de estar registrada.

- Así mismo se permite de forma explícita la actuación de Asociaciones extranjeras, para lo cual deberán establecer una delegación en territorio español, sin perjuicio de lo que se disponga en cuanto a las entidades pertenecientes a los países de la Unión Europea.

En cuanto al Funcionamiento

- Se establece de forma explícita el funcionamiento democrático de las Asociaciones, frente al régimen tutelado que se derivaba de la Ley de 1.964.
- No existen grandes cambios en cuanto a la existencia de la Asamblea de Socios.
- Para ser miembro del órgano de representación (habitualmente Junta Directiva) serán requisitos fundamentales:
  1. Ser mayor de edad
  2. Estar en pleno uso de los derechos civiles
  3. No estar incurso en los motivos de incompatibilidad establecidos en la legislación vigente

- En el caso de que los miembros de los órganos de gobierno puedan recibir retribuciones en función del cargo, deberán constar en los estatutos y en las cuentas anuales aprobadas en asamblea.
- Se incluye un artículo con normas de régimen interno, para los casos en que los Estatutos no dispongan nada en contrario (Art. 12).
- En cuanto a la disposición de los recursos, se prohíbe *"su cesión gratuita a personas físicas o jurídicas con interés lucrativo"*, así como el reparto entre los socios o a sus familiares.
- Un aspecto fundamental del funcionamiento de las Asociaciones viene determinado por el artículo 14, en cuanto a las obligaciones contables que se establecen y que, suponemos, serán desarrolladas y aclaradas en el Reglamento que se derive de la Ley. En concreto, la nueva Ley determina que de la contabilidad se pueda obtener información sobre:
  1. La imagen fiel del Patrimonio
  2. El resultado económico
  3. La situación financiera
  4. Las actividades realizadas
  5. El inventario de bienes

Todo esto supone, a falta de mayores aclaraciones, una contabilidad analítica por partida doble, que puede significar una seria dificultad para las Asociaciones más pequeñas y con menos recursos.

- En cuanto al Libro de Actas no existen diferencias, mencionándose la obligación de disponer de una relación actualizada de los asociados
- Así mismo, se establece que los asociados de entidades inscritas en el Registro correspondiente, no responden personalmente de las deudas de la Asociación y 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 por los daños causados y las deudas contraídas por actos dolosos, culposos o negligentes. Las personas a que se refiere el apartado anterior responderán civil, administrativa y penalmente por los actos y omisiones realizados en el ejercicio de sus funciones, y por los acuerdos que hubiesen votado, frente a terceros, la asociación y los asociados."*

Es decir, los asociados son responsables frente a terceros de los acuerdos adoptados en la Asamblea.

Así mismo, se especifica lo siguiente en cuanto a la responsabilidad en los actos de las asociaciones:

Art. 15.5 y 6. *"5. Cuando la responsabilidad no pueda ser imputada a ningún miembro o titular de los órganos de gobierno y representación, responderán todos solidariamente por los actos y omisiones a que se refieren los apartados 3 y 4 de este artículo, a menos que puedan acreditar que no han participado en su aprobación y ejecución o que expresamente se opusieron a ellas.*

*6. La responsabilidad penal se regirá por lo establecido en las leyes penales.*

- Por último, se establece el plazo de un mes para inscribir los cambios en los Estatutos desde la fecha de su aprobación, y que sólo producirán efectos frente a terceros o frente a sus asociados a partir de la fecha de inscripción.

#### En cuanto a los asociados

- El cambio más apreciable consiste en la posibilidad de recuperar, en caso de separación voluntaria de alguno de los asociados, la aportación al patrimonio que éste efectuó, siempre que se recoja esta posibilidad en los Estatutos, que la reducción del patrimonio no afecte a terceros.
- En cuanto al resto de derechos y deberes de los asociados no hay grandes cambios con respecto a la Ley de 1.964

#### En cuanto al registro de Asociaciones

- Se establece la posibilidad de inscribir en el Registro Nacional las Asociaciones extranjeras que desarrollen actividades en territorio español.
- No se menciona de forma expresa la posibilidad de cambiar de Registro en función de un cambio estatutario que afecte al ámbito territorial, como sí que ocurría en la Orden de 10 de julio de 1.965 por la que se regula el funcionamiento de los Registros de Asociaciones.
- Así mismo, se establece un plazo administrativo máximo de tres meses, desde la recepción de la solicitud, para inscribir a la entidad. Si en ese plazo no se ha recibido notificación alguna, se entenderá aceptada la solicitud de inscripción.

#### En cuanto a la Utilidad Pública

- El artículo 32.1.c establece *"Que los miembros de los órganos de gobierno y representación que perciban retribuciones, no lo hagan con cargo a fondos y subvenciones públicos.*  
*No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, y en los términos y condiciones que se determinen en los Estatutos, los mismos podrán recibir una retribución adecuada por la realización de servicios diferentes a las funciones que les corresponden como miembros del órgano de representación"*, lo cual supone un cambio respecto de la legislación anterior donde se establecía que los miembros de la Junta Directiva de las Asociaciones de Utilidad Pública, deben desempeñar gratuitamente sus cargos. Además, el disfrute de las exenciones fiscales y del régimen especial tributario está condicionado al desempeño gratuito de los cargos y a la ausencia de interés económico de los miembros de la Junta en los resultados de la entidad, por lo que se podría dar el caso de obtener la declaración de Utilidad Pública pero no ser reconocida a efectos fiscales.
- Por otra parte, el artículo 32.2 prevé la posibilidad de obtener la declaración de Utilidad Pública por parte de federaciones, confederaciones y uniones de entidades siempre que se cumplan por parte de todas las entidades pertenecientes los requisitos establecidos en la Ley. Sin embargo, a efectos fiscales, no quedaba claro, en la legislación vigente, si para disfrutar del régimen fiscal especial es preciso que todos y cada uno de los miembros hayan obtenido

la declaración de Utilidad Pública, siendo esta nueva Ley una buena ocasión para dejarlo definitivamente zanjado.

- Se amplían los derechos de las Asociaciones de Utilidad Pública con la "*Asistencia jurídica gratuita en los términos previstos en la legislación específica. (Art. 33.d)*"
- Así mismo se reconoce la posibilidad de la declaración de Utilidad Pública por parte de la Autonomías, con los efectos que se establezcan en las disposiciones que lo regulen, si bien ya existían Autonomías en las que se concedían estas declaraciones de Utilidad Pública.

#### Otros cambios

- En la nueva Ley se establecen una serie de medidas de fomento del asociacionismo que, aunque no pasa de ser una declaración de intenciones, es el primer paso para que esas medidas se puedan hacer efectivas. Las más destacables serían:
  1. Mecanismos de asistencia, servicios de información y campañas de divulgación y reconocimiento de las actividades de las asociaciones que persigan objetivos de interés general.
  2. Las asociaciones que persigan objetivos de interés general podrán disfrutar de ayudas y subvenciones atendiendo a actividades asociativas concretas. En la concesión de ayudas se valorará especialmente la presencia y actividad de voluntarios
  3. A fin de asegurar la colaboración entre las Administraciones Públicas y las asociaciones, se podrán constituir Consejos Sectoriales de Asociaciones, como órganos de consulta, información y asesoramiento en ámbitos concretos de actuación
  4. Se incluye una disposición adicional sobre cuestaciones y suscripciones públicas, que viene a reemplazar al artículo sobre Asociaciones de hecho de carácter temporal.

#### **Cómo afecta a las Asociaciones ya inscritas**

- En la Disposición Transitoria Primera se establece que en el plazo de dos años deberán adaptar sus estatutos a la nueva Ley.
- Así mismo, en ese mismo plazo a partir de que entre en vigor esta nueva Ley de Asociación, deberán declarar ante el Registro que se encuentran en funcionamiento y declarar la identidad de los componentes de sus órganos de gobierno y representación, así como la fecha de elección o designación de éstos.

**José Luis Herrero Barrientos**