

LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE ASOCIACIONES

Por FRANCISCO LOPEZ-NIETO Y MALLO

Sumario: 1. Generalidades.— 2. Competencia relativa a la constitución de asociaciones.—3. Competencia relativa a la tutela e inspección de asociaciones.—4. Competencia con motivo del ejercicio de la potestad reglamentaria.

1. Generalidades

PARECE oportuno el estudio de la competencia de los órganos de la Administración pública en materia de asociaciones, con motivo de la publicación de la ley 191/1964, de 24 de diciembre, que ha venido a regular de manera definitiva el régimen jurídico de las mismas, para sustituir el derecho excepcional y transitorio a que se refiere la exposición de motivos de la ley promulgada y que ha venido rigiendo en nuestro país hasta ahora.

El tema que analizamos se nos presenta a primera vista un tanto complejo, y ello debido a dos razones. En primer lugar, por el hecho de que sobre la actuación de las asociaciones incidan competencias de órganos de muy distinta naturaleza, pues intervienen a la vez la acción tutelar e inspectora de la administración, la de los tribunales de justicia al enjuiciar las cuestiones que surgen de las relacio-

nes jurídico-privadas que la existencia de toda asociación comporta, así como la de órganos desprovistos de carácter público—los de las asociaciones—, en virtud de la autonomía de que gozan estas entidades para dictar su propio ordenamiento jurídico (1) y demás actos por los que rigen su vida. Y en segundo lugar, porque la regulación de la competencia de tales órganos ha de buscarse no sólo en la ley de Asociaciones, sino también en otras leyes y disposiciones, de tal suerte que han de ser tenidos en cuenta preceptos sobre la materia comprendidos en el Código civil, en la ley de Régimen Local, en la ley de Orden público, en la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, en la ley de Procedimiento administrativo, en el decreto de Gobernadores.

Ya de lo dicho se infiere que la competencia en materia de asociaciones se halla repartida entre tres tipos de órganos, a saber, los de las propias entidades, los correspondientes al poder judicial y los de la administración. Veámoslo.

A) La competencia de los órganos propios de las asociaciones es consecuencia de la libertad que la ley reconoce a las entidades que regula para establecer su régimen jurídico, el cual deberá determinarse en los estatutos (art. 6, 1). La ley alude de manera concreta a dos órganos, cuya existencia parece presentársenos, en virtud de tal alusión, como preceptiva: la asamblea general y la junta directiva (art. 6, 2 y 3).

B) La intervención de los órganos judiciales se encuentra prevista cabalmente en nuestro ordenamiento con motivo de la suspensión y anulación de los actos de las asociaciones que sean contrarios a los estatutos (p. ej., art. 6, 6, ley Asociaciones), de la confirmación o revocación de los acuerdos gubernativos de suspensión (p. ej., art. 10, 5, ley Asociaciones) o de la disolución de aquéllas (por ejemplo, arts. 10, 5, 6 y 7, ley Asociaciones, y 39 Código civil).

Por otra parte, la afirmación general contenida en el artículo 11 de la nueva ley de que en todas las cuestiones que en vía administrativa se susciten sobre el régimen de asociaciones será aplicable la ley de Procedimiento administrativo, y, en su caso, la de lo Contencioso-Administrativo, y de que en todas las demás en que no sea parte la Administración será competente la jurisdicción ordinaria, deja paso a una amplia competencia de carácter residual en favor de los tribunales de justicia.

De donde se deduce que tanto los tribunales de la jurisdicción ordinaria como los de la contenciosa, en sus distintos niveles o ins-

(1) Cfr. GARCÍA-TREVIJANO: *Principios jurídicos de la organización administrativa*. Madrid, 1957, pág. 8.

tancias, son también órganos que gozan de competencia por lo que se refiere al régimen jurídico de las asociaciones.

C) Todo el régimen de intervención y tutela a que se encuentran sometidas las asociaciones se lleva a cabo a través de los órganos de la administración, cuya competencia es objeto precisamente de este trabajo.

Con relación a tales órganos, y antes de seguir adelante, pasamos a establecer tres formulaciones previas:

1.^a Que no será objeto de nuestro análisis la competencia desplegada por los órganos que privativamente gozan de aquélla para con las asociaciones excluidas del ámbito de aplicación de la ley promulgada, en su artículo segundo, es decir, las sociedades mercantiles, las constituidas según el Derecho canónico, las reguladas por la legislación sindical, las sujetas al régimen jurídico del Movimiento, las de funcionarios y las reguladas por las leyes especiales.

2.^a Que no vamos a referirnos, como puede suponerse, a los denominados órganos internos de la Administración, sino tan sólo a los externos, esto es, a aquellos que, como se ha dicho, desarrollan su actividad en relación con terceras personas (2).

3.^a Que al examinar la competencia que la nueva ley de Asociaciones confiere a los órganos de la administración conviene distinguir, para mayor claridad de la exposición, y de acuerdo con la clasificación que de los actos administrativos formula un importante sector de la doctrina (3), entre la competencia ejercida para la producción de actos concretos o especiales y la ejercida para la producción de actos generales, subdistinguiendo en el primer caso dos supuestos, según el momento que se considere de la vida de la asociación sobre la que la acción administrativa recae.

De acuerdo con ello, podemos hablar de competencia de los órganos administrativos para dictar en materia asociativa los siguientes actos:

- a) Los relativos a la constitución.
- b) Los relativos a la tutela e inspección.
- c) Los dictados en ejercicio de la potestad reglamentaria.

(2) ENTRENA CUESTA: *Curso de Derecho administrativo*, vol. I, Madrid, 1965, página 169.

(3) Cfr. GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, Madrid, 1964, pág. 409.

2. Competencia relativa a la constitución de asociaciones

Al regular la ley la intervención de los órganos administrativos en las asociaciones lo hace atendiendo esencialmente a dos tipos de ellas, que determinan la atribución de la competencia a órganos distintos. Son los siguientes:

a) Asociaciones con patrimonio no superior a la cantidad de un millón de pesetas, limite inicial de su presupuesto anual no superior a la de cien mil pesetas y cuya actividad social prevista no rebasa los límites provinciales (art. 3, 4).

b) Asociaciones con patrimonio que rebasa la cifra de un millón de pesetas o cuyo limite presupuestario inicial sea superior a las cien mil pesetas anuales, y cuyas actividades sociales previstas rebasen el ámbito provincial (art. 3, 5).

Nótese que en el caso del apartado primero se contienen tres requisitos exigidos conjuntamente, mientras que en las asociaciones del segundo grupo los tres requisitos expresados son requeridos en forma alternativa, bastando, por tanto, que se dé uno solo de ellos para que la asociación quede comprendida en el mismo.

De acuerdo con la ley, y teniendo en cuenta lo dicho, pueden distinguirse las siguientes atribuciones:

A) DEL GOBERNADOR CIVIL

a) *En las asociaciones del grupo a)*

- Dictar por escrito resolución motivada, previos los informes que según la índole de la asociación sean preceptivos en cada caso, decidiendo acerca de la licitud y determinación de fines, visando los estatutos (art. 3, 4).
- Recabar las rectificaciones que fueren precisas, con arreglo a las disposiciones de la ley que prevén los extremos que deben regular los estatutos (art. 3, 2 y 4).
- Elevar el expediente al Ministerio de la Gobernación cuando se susciten dudas acerca de los extremos previstos en la ley (licitud y determinación de fines) o cuando así lo estime atendidas la naturaleza y características de las asociaciones (artículo 3, 4).

b) *En las asociaciones del grupo b)*

- Elevar al Ministerio de la Gobernación, dentro del plazo de treinta días, convenientemente informado, el expediente relativo a la calificación de los fines de las asociaciones (art. 3, 5).

c) *En toda clase de asociaciones domiciliadas en la provincia*

- Inscribir en el Registro Provincial de Asociaciones domiciliadas en la provincia, de oficio y dentro del plazo de un mes, a contar desde la fecha de la resolución del reconocimiento de la asociación y visado de estatutos; y en los casos de asociaciones excluidas, por comunicación de la autoridad competente, dentro del mismo plazo, a contar desde que las asociaciones quedaron válidamente constituidas (art. 5, 1 y 3).

B) DEL MINISTERIO DE LA GOBERNACIÓN

a) *En las asociaciones del grupo a)*

- Dictar por escrito resolución motivada acerca de la licitud y determinación de fines de la asociación, visando los estatutos en el caso de que el gobernador civil haga uso de la facultad de remitir el expediente al ministerio en el caso de dudas, según hemos visto antes (art. 3, 5).
- Resolver los recursos de alzada interpuestos contra las resoluciones de los gobernadores civiles acerca de la licitud y determinación de fines y visados de estatutos (art. 3, 5).

b) *En las asociaciones del grupo b)*

- Dictar, previos los informes que según la indole de la asociación sean preceptivos en cada caso, la pertinente resolución acerca de la licitud y determinación de los fines de la asociación, visando los estatutos (art. 3, 5).
- Someter al Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, la pertinente resolución acerca de la licitud y determinación de los fines de la asociación (art. 3, 5).

c) *En toda clase de asociaciones*

- Inscribir en el Registro Nacional de Asociaciones todas las asociaciones, de oficio y dentro del plazo de un mes, a contar desde la fecha de las resoluciones que decidan la licitud y determinación de fines (art. 5, 2 y 3) (4).

(4) Del precepto aludido en el texto se deduce que las asociaciones excluidas de la Ley deben inscribirse también en el Registro Nacional y que el plazo de un mes para la inscripción corre a partir de la comunicación de la autoridad competente. Lo que la redacción del texto no permite colegir es si tal comunicación ha de hacerse al gobernador civil o al ministro de la Gobernación, según el ámbito territorial de sus actividades, o a ambas autoridades a la vez.

C) DEL CONSEJO DE MINISTROS

- Resolver acerca de la licitud y determinación de fines de aquellas asociaciones cuyo conocimiento se someta a su decisión (art. 3, 5).
- Acordar de oficio o a instancia de parte interesada la constitución y visar los estatutos de federaciones de las asociaciones de «utilidad pública» que persigan las finalidades sociales que la ley concreta, especificando si la agrupación en la federación correspondiente será requisito condicionante de ulteriores reconocimientos de asociaciones de aquella naturaleza y con los citados fines (art. 4, 4).

3. Competencia relativa a la tutela e inspección de asociaciones

Cuando la ley de Asociaciones se refiere a los órganos administrativos que gozan de competencia para entender en esta materia, habla unas veces del gobernador civil, del ministro de la Gobernación y del Consejo de Ministros, y utilizan otras veces expresiones genéricas, como las de *autoridad gubernativa* o *autoridad competente*.

Una correcta exégesis de tal normativa aconseja armonizar su contenido con el de otros preceptos concordantes, comprendidos principalmente en la ley de Régimen Local, en la ley de Orden público y en el decreto de gobernadores.

Dejando aparte las atribuciones concernientes al ministro de la Gobernación y al Consejo de Ministros, cuya competencia aparece bien determinada, es lo cierto que por lo que atañe a los órganos periféricos la competencia en materia de tutela e inspección de las asociaciones corresponde, como norma general, al gobernador civil. Así se deduce no sólo de los mandatos de la propia ley de Asociaciones, que sigue en este punto la trayectoria tradicional de nuestro Derecho asociativo, sino también de las amplias facultades que en esta materia atribuyen a aquella autoridad la ley de Régimen Local [ver art. 260 h)] y el decreto de gobernadores [ver art. 13, 2 y 23 c)].

Sin embargo, al referirse la nueva ley de Asociaciones a la expresión ya aludida de *autoridad gubernativa*, no podemos hacer caso omiso ciertamente de una serie de órganos, cuyos titulares, a la luz del Derecho vigente, ostentan, o pueden ostentar en determinadas circunstancias, el ejercicio de tal autoridad.

Y en este sentido debemos hablar inexcusablemente de los siguientes:

1.º *Los alcaldes.*—Estos, según dispone la ley de Orden público (art. 7), ejercerán en los municipios que no sean capitales de provincia la autoridad gubernativa cuando el gobernador civil no la asuma personalmente o por un delegado especial. Corresponde, además, a los alcaldes hacer que se cumplan las leyes y disposiciones gubernativas, mantener el orden y adoptar en caso de gravedad producida por trastornos de orden público las medidas que juzguen necesarias, dando cuenta inmediata al gobernador civil (art. 117 *a)*, *b)* y *d)* ley de Régimen Local).

De ello se deduce que, al menos por motivos de orden público, pueden los alcaldes, en el ejercicio de la autoridad que les está atribuida, desempeñar las facultades que la ley de Asociaciones confiere a la autoridad que titula *gubernativa*. Y decimos por motivos de orden público, pues creemos que en tanto les es permitido hacer uso de tales atribuciones en cuanto sean necesarias o convenientes para mantener el orden o restaurarlo, pues así parece colegirse, en primer lugar, de que sea precisamente la ley de Orden público quien abiertamente los reviste del carácter de autoridad gubernativa, y no la ley de Régimen Local, donde se contiene su *estatuto ordinario*, y en segundo término de que el último texto legal les faculte, como se desprende de su artículo aludido, para adoptar medidas siempre en relación con el orden, mientras que es al gobernador civil a quien la propia ley, más adelante [art. 260 *h)*], atribuye clara y abiertamente funciones tutelares sobre las asociaciones.

2.º *Los delegados de los gobernadores.*—Nos referimos aquí tanto a los designados con carácter extraordinario para mantenimiento del orden público, previstos en la ley de Orden público (arts. 6, 3 y 7) y en el decreto de gobernadores (art. 51, párrafo primero), como a los delegados que podríamos denominar ordinarios, cuyo nombramiento obedece a otro tipo de funciones, supuesto contemplado en la ley de Régimen local (art. 118, 2.º) y en el citado decreto (art. 51, párrafo segundo) (5).

Son los delegados de los gobernadores, por lo general, órganos de los que se han llamado extraordinarios, que se constituyen en momentos de emergencia (6) y sus facultades, ejercidas evidente-

(5) Con relación a estos últimos, la ley de Régimen local habla de delegación especial y el decreto de gobernadores de funciones informativas o de esclarecimiento de hechos.

(6) Cfr. GARCÍA-TREVIJANO: *Ob. cit.*, pág. 110.

mente por delegación, vendrán determinadas siempre por el contenido de su nombramiento (7).

3.º *Los delegados del Gobierno.*—A tales autoridades, existentes en nuestras provincias insulares, atribuyen tanto la ley de Orden público como el decreto de gobernadores facultades para imponer multas por hechos relacionados con el orden público e infracción de normas generales o gubernativas hasta 2.500 pesetas (decreto gobernadores, art. 49, y LOP, art. 19, 2).

Luego, es evidente que tales facultades pueden ser ejercidas por razones de orden público en materia de asociaciones.

4.º *Los gobernadores civiles generales.*—Ya sean nombrados por motivos de orden público (art. 6, 3.º LOP, y art. 40 decreto gobernadores) o para casos excepcionales (art. 38 decreto gobernadores), el legislador ha dispuesto que sus atribuciones se señalen en el decreto de nombramiento; pero en el caso de que éste no lo concretara suficientemente, estimamos que, dada la esencia de la institución, sus facultades no podrán ser nunca inferiores a las de los gobernadores civiles.

Habíamos dicho que la ley de Asociaciones habla también de la *autoridad competente*. Tal expresión es utilizada con relación a la facultad de suspender las asociaciones de cualquier régimen. Creemos que aquí la ley ha usado deliberadamente una expresión de menor concreción, pero de comprensión más amplia, y ello se explica considerando que el objeto de las facultades de suspensión puede ser una asociación sometida a cualquier régimen, y como tal, dependiente no sólo del Ministerio de la Gobernación, o una asociación cuyas actividades rebasen los límites provinciales, o ambas cosas a la vez.

Las autoridades competentes serán el Consejo de Ministros, el ministro de la Gobernación o el delegado permanente de aquél, es decir, el gobernador civil, según los casos, o los alcaldes respecto a las asociaciones que fomenten o desarrollen actividad perturbadora del orden u organicen reuniones o manifestaciones ilegales (ver artículo 16 LOP).

En consonancia, pues, con lo razonado en las líneas que preceden, cabe distinguir, en la materia que se analiza, las siguientes atribuciones:

(7) El real decreto de 19 de mayo de 1864, por el que se aprobó el reglamento de los delegados de los gobernadores, es un interesante antecedente legal donde tales delegados gozaban de facultades nacidas *ex lege* y no sólo de las que aquellas autoridades quisieran delegarles.

A) DE LA AUTORIDAD GUBERNATIVA, ES DECIR, DEL ALCALDE
Y DEL GOBERNADOR CIVIL

- Suspender de oficio o a instancia de parte las actividades de aquellas asociaciones reguladas por la ley que no se hayan constituido conforme a lo en ella prevenido (art. 10, 1, ley Asociaciones).
- Adoptar las medidas necesarias para asegurar que con ocasión de las reuniones autorizadas no se perturbe el orden público (art. 15 ley Orden público).
- Tener acceso, por representantes especialmente designados, al local en que se celebren reuniones y a los libros y documentos que se lleven en las asociaciones (art. 8 ley Asociaciones) (8).
- Suspender los actos o acuerdos de las asociaciones sometidas al ámbito de la ley cuando no atemperen su funcionamiento a lo dispuesto en la misma, o incurran en la ilicitud de fines prevista en la ley, la cual considera ilícitos: los contrarios a los Principios Fundamentales del Movimiento y demás leyes fundamentales; los sancionados por las leyes penales; los que atenten contra la moral o el orden público; los que impliquen un peligro para la unidad política y social de España (arts. 1, 3 y 10, 3, ley de Asociaciones).
- Decretar la suspensión de las asociaciones sometidas al ámbito de la ley, por plazo no superior a tres meses, cuando no atemperen su funcionamiento a lo dispuesto en la misma (artículo 10, 2, ley Asociaciones).
- Suspender las asociaciones que fomenten o desarrollen cualquier actividad perturbadora del orden público u organicen reuniones o manifestaciones ilegales (art. 16 LOP).
- Suspender las asociaciones de cualquier régimen con ocasión de actos ilícitos incluidos en la ley (art. 10, 4, ley Asociaciones) (9).

B) DEL GOBERNADOR CIVIL

- Tener conocimiento de la composición de los órganos rectores en el plazo de cinco días a partir de la fecha de su elección total o parcial (art. 6, 3, ley Asociaciones).

(8) Los representantes de la autoridad gubernativa, aunque lo sean del gobernador, no deben confundirse con los delegados de éste, citados antes en el texto.

(9) Los alcaldes pueden, por su parte, sancionar también los mismos actos en cuantía no superior a las 5.000 pesetas, según los habitantes del municipio (artículo 19, 1, LOP).

- Tener conocimiento del presupuesto anual de ingresos y gasto en el plazo de cinco días a partir de la fecha de su aprobación (art. 6, 3, ley Asociaciones).
- Tener conocimiento, con setenta y dos horas de antelación, de la fecha y hora en que hayan de celebrarse las sesiones generales (art. 7, 2, ley Asociaciones).
- Conceder autorización expresa para que las asociaciones puedan recibir donaciones a título gratuito en cantidades que oscilen entre las 50.000 y 250.000 pesetas durante el año, con excepción de las subvenciones oficiales y de las liberalidades que se realicen en favor de las asociaciones reconocidas de «utilidad pública» (art. 9, 1, ley Asociaciones).
- Imponer sanciones hasta de 25.000 pesetas a las asociaciones de cualquier régimen cuando no se hayan constituido conforme a lo prevenido en la ley, no atemperen su funcionamiento a lo dispuesto en la misma o incurran en la ilicitud prevista en ella (art. 10, 6, ley Asociaciones).
- Resolver los recursos de alzada interpuestos contra las sanciones impuestas por los alcaldes y los delegados del Gobierno en materia de orden público (art. 49, *in fine*, decreto gobernadores).
- Organizar y custodiar un Registro Provincial de asociaciones (art. 5, 1, ley Asociaciones).
- Expedir certificaciones relativas a la existencia de las asociaciones, ya que, a tenor de la nueva ley, los registros provinciales son públicos (art. 5, 3, *in fine*, ley Asociaciones).

C) DEL MINISTRO DE LA GOBERNACIÓN

- Conceder autorización expresa para que las asociaciones puedan recibir libremente donaciones a título gratuito en cantidades que rebasen durante el año la cifra de 250.000 pesetas, con excepción de las subvenciones oficiales y de las liberalidades que se realicen en favor de las asociaciones reconocidas de «utilidad pública» (art. 9, 1, ley Asociaciones).
- Imponer sanciones hasta 500.000 pesetas a las asociaciones de cualquier régimen cuando no se hayan constituido conforme a lo prevenido en la ley, no atemperen su funcionamiento a lo dispuesto en la misma o incurran en la ilicitud prevista en ella (art. 10, 6, ley Asociaciones).
- Resolver los recursos de alzada interpuestos contra actos y resoluciones de los gobernadores civiles (art. 3, 5, ley Asociaciones).

- Organizar y custodiar el Registro Nacional de Asociaciones (art. 5, 2, ley Asociaciones).
- Expedir certificaciones acreditativas de la existencia de las asociaciones, ya que el Registro Nacional que la ley crea tiene carácter público (art. 5, 3, *in fine*, ley Asociaciones).

D) DEL CONSEJO DE MINISTROS

- Acordar, a propuesta del Ministerio de la Gobernación, previo informe del departamento u organismos interesados, la declaración de «utilidad pública» de las asociaciones (art. 4, 3, ley Asociaciones).
- Conceder autorización para formar parte de agrupaciones o entidades de carácter internacional o para adoptar denominaciones alusivas a las mismas (disp. adic. 2.^a ley Asociaciones).

4. Competencia con motivo del ejercicio de la potestad reglamentaria

El ejercicio de la potestad reglamentaria viene atribuida por nuestro Derecho positivo a la Jefatura del Estado y a los ministros. Así parece, en efecto, de la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, donde se dispone que es de competencia del Consejo de Ministros proponer al Jefe del Estado la aprobación de los reglamentos para la ejecución de las leyes, previo dictamen del Consejo de Estado (art. 10, 6), y que los ministros, como jefes de sus departamentos, están investidos, entre otras atribuciones, de la de ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su departamento (art. 14, 3).

En la ley de Asociaciones se alude a futuras disposiciones reglamentarias en diversas ocasiones, sin manifestar generalmente cuál ha de ser el órgano que ha de dictarlas; tan sólo una vez se faculta al Gobierno para tales funciones, a propuesta del ministro de la Gobernación (ver disp. final 2.^a).

Nuestra opinión es que la potestad reglamentaria referida a la materia de asociaciones, y que ha de servir para complementar la nueva ley, debe ser ejercida en todo caso por la Jefatura del Estado, y ello por varias razones, de las cuales unas, de carácter concreto, atienden primordialmente a la esencia de la materia que ha de ser objeto de regulación, y otras, de carácter general, a consideraciones de tipo técnico-jurídico.

En efecto, la ley de asociaciones prevé la promulgación de disposiciones reglamentarias para las siguientes materias:

a) Para establecer los requisitos y procedimientos para acordar en Consejo de Ministros la declaración de «utilidad pública» de las asociaciones (art. 4, 3).

b) Para dictar las disposiciones para aplicación de la ley con referencia al régimen de las asociaciones (art. 6, 1).

c) Para determinar lo referente al régimen de libros, publicación de impresos y circulares, y, en general, lo relacionado con el aspecto orgánico de las asociaciones (art. 6, 5).

d) Para determinar los requisitos, procedimientos y régimen jurídico y económico de aquellas actividades que den lugar a asociaciones de hecho de carácter temporal, tales como cuestaciones y suscripciones públicas (disp. adic. 3.^a).

e) Para que el Gobierno, a propuesta del ministro de la Gobernación, dicte las disposiciones reglamentarias de la ley (disp. final 2.^a).

De acuerdo con lo expuesto, aparece clara, por razón de las materias a que forzosamente han de referirse las disposiciones reglamentarias, la conveniencia, cuando no la necesidad, de que tales disposiciones sean propuestas por el Gobierno para su aprobación a la Jefatura del Estado. Resulta obvio en las materias aludidas en el párrafo a), ya que se trata de regular requisitos y procedimientos que, una vez publicados, van a ser vinculantes, y precisamente para el Consejo de Ministros; en las materias expresadas en los apartados c) y d) se justifica aquella conveniencia, por cuanto pueden darse materias de competencia de otros departamentos, concretamente del Ministerio de Información y Turismo y del de Hacienda, respectivamente; y en las del apartado e) no cabe duda, porque la propia ley así lo dispone. Tan sólo podrían dictarse por el ministro de la Gobernación, a nuestro juicio, disposiciones referidas a las materias del apartado d), ello sin contar que, por incidir la competencia judicial sobre tales materias, es siempre prudente que sea el más alto órgano de la Administración quien fije las normas que en cualquier aspecto puedan ofrecer alguna colisión con los tribunales.

Pero, además de estas razones que, como hemos dicho, atienden principalmente a la materia sobre la que ha de versar el futuro reglamento, existen otras, que son las siguientes:

a) El que todas las disposiciones fueran dictadas por el Jefe del Estado, a propuesta del Gobierno, ofrece una primera ventaja, y es la de la unidad, de la cual tanto se echa de menos en las disposiciones complementarias de nuestras leyes. Nacidas todas las dis-

posiciones del mismo órgano, sería el primer paso para que se publicase un reglamento único para toda la ley.

b) Por exigir la ley de Régimen Jurídico el informe preceptivo del Consejo de Estado en los reglamentos que emanan de la primera magistratura de la nación a propuesta del Gobierno, es lógico que de la intervención de nuestro alto cuerpo consultivo no podrá menos de obtenerse beneficios referidos a la perfección técnica del reglamento que se publique, tanto más deseable cuanto que, como se dice a continuación, las normas que se dicten han de referirse al ejercicio de importantes derechos naturales.

c) Porque el reglamento regulará materias relacionadas con el ejercicio de uno de los derechos naturales del hombre (ver exposición de motivos) que podrán engendrar a veces relaciones jurídico-privadas, y, por tanto, la protección de aquéllos y la regulación de éstas debieran reservarse al órgano supremo de la administración.

d) Porque el reglamento que se dicte será un reglamento de los llamados ejecutivos, pues será dictado para ejecutar la ley de Asociaciones, y, como hemos visto, los reglamentos dictados para la ejecución de las leyes aparecen incluidos en el artículo 10, 6, de la ley de Régimen Jurídico, como comprendidos en la competencia del Jefe del Estado.

Merece la pena, antes de concluir, aclarar dos extremos:

1.º Que cuanto se ha dicho en este último epigrafe del presente trabajo viene siempre referido a disposiciones reglamentarias con jerarquía normativa de tales, y no a las disposiciones generales que en concepto de circulares o instrucciones, a que se refiere nuestra ley de Régimen Jurídico (art. 23, 2 y 27), puedan emanar de las autoridades del departamento competente, y, por tanto, del ministro de la Gobernación.

2.º Que, aunque con carácter meramente informativo e interno, pero en forma preceptiva, otro de los órganos que ha de tener una importante intervención en las funciones que estamos analizando es la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, por suponer las mismas un procedimiento de elaboración de disposiciones generales (ver art. 130 ley de Procedimiento administrativo).