

LA TRANSICIÓN POLÍTICA DE LOS CIUDADANOS: DERECHO DE ASOCIACIÓN Y LEGITIMACIÓN DEMOCRÁTICA*

José Joaquín Fernández Alles
Universidad de Cádiz

Introducción

La presente comunicación tiene como objeto, desde la metodología del Derecho Constitucional, el análisis de la evolución del marco jurídico asociativo español de los años sesenta y setenta del siglo XX como contexto cambiante, complejo y heterogéneo donde se desarrollaron los movimientos sociales coetáneos y precedentes a la transición política, y donde se suscita la posible impronta legitimadora del asociacionismo político y social presente en el trasfondo de la Ley de Reforma Política y de la Constitución de 1978, todo ello como parte de lo que Julián Marías denominó la “Intrahistoria de la transición”¹.

En su configuración actual, el derecho fundamental de asociación, regulado en el artículo 22 de la Constitución de 1978, de desigual tradición en nuestro constitucionalismo, reconoce un fenómeno sociológico y político que es tendencia natural de las personas y, a la vez, instrumento fundamental de participación política, social, sindical y cultural. Nuestra Constitución no es ajena a estas ideas y, partiendo del principio de libertad asociativa, además del mencionado artículo 22, contiene normas relativas a asociaciones de relevancia constitucional como los partidos políticos (artículo 6), los sindicatos (artículo 7 y 28), las confesiones religiosas (artículo 16), las asociaciones de consumidores y usuarios (artículo 51), las organizaciones profesionales (artículo 52), y de una forma general define, en su artículo 22, los principios comunes a todas las asociaciones eliminando el sistema de control preventivo, que contenía la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones. Consecuentemente, la necesidad ineludible de regular el artículo 22 de la Constitución mediante Ley Orgánica (LO 1/2002, de 22 de marzo), al tratarse del ejercicio de un derecho fundamental (artículo

* Este artículo se enmarca en el Proyecto *Los movimientos sociales y su aportación al proceso democrático en la Andalucía Occidental, 1959-1979* (HUM2006-14138-C06-01), financiado por el Plan Nacional del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Está integrado en el Proyecto Coordinado 14138 *El largo camino hacia la Democracia: Cambio económico, movimientos sociales y construcción identitaria en la España Meridional (1959-1979)* (HUM2006-14138-C06).

¹Cfr. Julián MARÍAS, “La Intrahistoria de la transición”, *Cuenta y Razón*, núm. 125, 2002, págs. 7-10.

81), implica que el régimen general del derecho de asociación sea compatible con las modalidades específicas reguladas en leyes especiales y en las normas que las desarrollan, para los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones empresariales, las confesiones religiosas, las asociaciones deportivas, y las asociaciones profesionales de Jueces, Magistrados y Fiscales. Con este objetivo, se establece un régimen mínimo y común, que es, además, el régimen al que se ajustarán.

Establecido este marco constitucional, y retrotrayéndonos en el tiempo a la época de la transición política, se trata de un derecho que, con la perspectiva que dan tres décadas, incorpora un contenido y, sobre todo, una condiciones de titularidad, ejercicio y control, tan evolucionado a la luz de los principios constitucionales, que cada vez de forma se percibe de forma más evidente el marco jurídico efectivo en que se desarrollaron los movimientos sociales durante la etapa predemocrática. Especialmente ha sido de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, quien como supremo intérprete de la Constitución ha sistematizado y definido, en primer lugar, el contenido de la norma que articula y divide en dos este periodo histórico: la Ley de Asociaciones de 1964 y del régimen jurídico de los movimientos sociales fácticos y reconocidos oficialmente; y, en segundo lugar, quien nos ha explicado qué es y cómo se ejercen, en un Estado democrático y de Derecho, el derecho de asociación y los demás derechos relacionados a él.

Esta doctrina jurisprudencial es de vital importancia porque la Ley franquista de asociaciones de 1964 ha estado vigente hasta el año 2002. En este sentido, cabe recordar que, atendiendo a un planteamiento ciertamente complejo en el plano teórico de la fundamentación de los derechos constitucionales, aseguraba la justificación de la Ley de 1964, aprobada en previsión del artículo 16 del Fuero de los Españoles, tras un “Concordato que se respeta en su integridad”, “de acuerdo con las normas inspiradoras del Movimiento Nacional” y vigente hasta la LO 1/2002, de 22 de marzo², que el derecho de asociación es “uno de los naturales del hombre que el positivo no puede menoscabar y aun viene obligado a proteger”, y que “al propio Estado interesa su mantenimiento y difusión como fenómeno social e instrumento de sus fines, forjados no sólo por la concurrencia de individuos, sino de asociaciones que necesariamente han de formar parte de su peculiar estructura”. Atrás quedaba el Decreto de 25 de enero de

²La Ley de 1964 derogó la Ley de 30 de junio de 1887, el Decreto de 25 de enero de 1941 y cuantas disposiciones se oponían a su contenido. Entró en vigor el 30 de abril de 1965.

1941, dictado con carácter transitorio y excepcional, según se afirmaba en su preámbulo, para suplir deficiencias y aclarar dudas suscitadas por la legislación anterior: la Ley de 30 de junio de 1887, derivada de la Constitución de 1876.

Redactada bajo la plena vigencia de la legislación de 1956-1958, que incorporaba algunas garantías al procedimiento administrativo, al régimen jurídico de la Administración del Estado y a la jurisdicción contencioso-administrativa, vigentes hasta el periodo 1992-1998, el artículo 1 de la Ley de 1964 disponía: “La libertad de asociación reconocida en el párrafo primero del artículo 16 del Fuero de los Españoles se ejercerá de acuerdo con lo establecido en la presente Ley, para fines lícitos y determinados”. Una ley que, por lo demás, venía a confirmar la evolución reglamentista del derecho de asociación y el proceso de afianzamiento de requisitos, modalidades y figuras administrativas presidido por la actitud cada vez más intervencionista por parte del Estado. Esta actividad de control se agravó en la etapa 1941-1977, fase en que aumenta la intervención administrativa en la vida asociativa y se consolida un sistema de valoración previa de conceptos jurídicos indeterminados que daban cabida a la arbitrariedad, permitiendo limitar cualquier iniciativa privada con vocación de crítica al sistema político. Se explica, de esta manera, la institucionalización legislativa que acabó sirviendo para controlar la vida de las asociaciones y los diversos elementos de su actividad a partir de dos conceptos: los fines y el orden público.

En primer lugar, los fines, que en principio se consideraban sometidos al libre albedrío de los particulares, se convirtieron en un elemento de juicio para suspender y disolver una asociación. No se trataba sólo de distinguir las asociaciones sin ánimo de lucro de aquellas que se forman para obtener ganancias, criterio general establecido en el Código civil. Mediante el “visado previo” de los fines, posibilitado por la Ley de 1964, se permitía perpetuar el sistema de partido único y postergar el pluralismo político.

En segundo lugar, el orden público, concebido como un límite democrático en el ejercicio de los derechos fundamentales que acabó convirtiéndose en un elemento que permite superponer “los derechos de la Nación” o “los atributos esenciales del poder público” a la creación de nuevas asociaciones, o a la vigencia de las ya existentes.

Mediante estas prevenciones se trasladaban las teorías regalistas en el ejercicio de los derechos, posibilitando la arbitrariedad de la autoridad competente, quien podía conceder el derecho de asociación desde su competencia de control y desde su función de Registro, que de ser un servicio público donde se archivaban los datos identificativos

y documentos formales de la entidad para facilitar su publicidad, llegó a convertirse en una institución administrativa que regulaba el acceso a la personalidad jurídica de la entidad, al fin y al cabo un mecanismo para impedir la “vida jurídica” plena de los entes colectivos.

Además, esta regulación intervencionista del Estado hacia el derecho de asociación, como marco jurídico de los movimientos sociales precedentes y coetáneos a la transición política, supuso la culminación de un proceso en cuyo itinerario destacan las siguientes normas: la Ley de 30 de junio de 1887, el Decreto de 25 de enero de 1941 y, de especial importancia, la Ley de 1964, que entró en vigor el 30 de abril de 1965, consideradas las normas reguladoras de los movimientos sociales del periodo franquista. También habremos de analizar, en la etapa última, la eficacia de la Disposición Derogatoria 3º de la Constitución y, antes de ella, la Ley 1/1977, de 4-1, de Reforma Política y el Real Decreto 713/1977, de 1 de abril, regulador de las denominaciones de las Asociaciones y sobre el régimen jurídico de sus promotores, que derogaron los contenidos inconstitucionales de la Ley de 1964. No debemos olvidar que la Ley de Asociaciones de 1964 ha estado vigente hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2002, sin perjuicio de diversas normas fragmentarias entre las que hemos de citar la disposición adicional decimotercera de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, que modifica el artículo 4 de la Ley de 1964 y dispone que las referencias al Fuero de los Españoles, Movimiento Nacional, Principios Fundamentales del Movimiento y demás Leyes Fundamentales deben entenderse carentes de eficacia. En el mismo sentido, de derogan las alusiones a organismos inexistentes el día 26 de mayo de 2002, fecha de entrada en vigor de la actual Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. (*BOE* 73, de 26 de marzo de 2002)³.

Por último, debemos tener en cuenta que el régimen jurídico asociativo está íntimamente vinculado al Estado de Derecho y, como tal, su análisis supone sentar conclusiones sobre la calidad constitucional y la existencia y evolución de las garantías procesales y materiales del Derecho objetivo de España en un periodo histórico

³El Real Decreto 713/1977, de 1 de abril, regulador de las denominaciones de las Asociaciones y sobre régimen jurídico de sus promotores, disponía en su Exposición de Motivos que el derecho de asociación, reconocido por la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, precisaba de las adecuadas normas de desarrollo, para configurarlo como derecho abierto a todos los españoles y asociaciones que pretendan constituirse.

determinado⁴.

El derecho de asociación y el sistema político

En las dos fases delimitadas por la Ley de 1964, el marco jurídico e institucional regulador de los movimientos sociales surgidos durante el periodo 1959- 1979, nos presentan un complicado contexto no democrático y restrictivo de derechos fundamentales, donde asociaciones de muy diversa índole contribuyeron a la defensa del proceso democrático español, en ocasiones al amparo de la legalidad entonces vigente, en otras, en abierta oposición al régimen político⁵ y, en todo caso, sin la seguridad de la recompensa que su esfuerzo traería lustros después en forma de Estado constitucional⁶. Se trata, pues, de un objeto dividido temporalmente por la Ley de 1964 y delimitado, además, por dos fechas bien significativas. En sus inicios, nos ubica, en el marco de la evolución del régimen de Franco, en una etapa posterior al Concordato entre España y la Santa Sede de 1953 y al Tratado Bilateral de Amistad y Cooperación con los Estados Unidos de América de 1955⁷. En cuanto a su fase final, nuestro análisis nos sitúa justo tras la Constitución de 1978, cuyo artículo 22 y otros concordantes reconocen categoría de derecho fundamental a la actividad desempeñada por los movimientos sociales, bien asociativos, bien sindicales, bien académicos⁸; preceptos constitucionales que, condenan y proscriben muy adecuadamente y de forma expresa las actividades violentas, carentes de fuerza legitimadora alguna.

Este contexto metodológico de carácter jurídico —quizás muy formalista para quienes no proceden del mundo jurídico— nos plantea la gran importancia y las posibles consecuencias en el plano legitimador de la posible revisión del juicio jurídico-

⁴Por su interés, véanse Cfr. Julio PÉREZ SERRANO, “Experiencia histórica y construcción social de las memorias: la transición española a la democracia”, *Pasado y Memoria: Revista de Historia Contemporánea*, núm. 3, 2004, págs. 93-124; Elías DÍAZ, *Estado de derecho y sociedad democrática*. Taurus, Madrid, 1966, pág. 43.

⁵ Véase al respecto Javier JIMÉNEZ CAMPO, “Integración simbólica en el primer franquismo (1939-1945)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 14, 1980, págs. 125-144.

⁶Véase Mariano PESET REIG, “Tres historiadores en el exilio: Rafael ALTAMIRA, José M^a OTS CAPDEQUÍ y Claudio SÁNCHEZ-ALBORNOZ”, *El primer franquismo. España durante la segunda guerra mundial: V Coloquio sobre Historia Contemporánea de España*, 1989, págs. 211-244.

⁷Véanse Karl POPPER, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Paidós, Barcelona, 1991; Francisco TOMÁS Y VALIENTE, “La Constitución de 1978 y la historia del Constitucionalismo español”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, núm. 50, 1980 (Ejemplar dedicado a Alfonso GARCÍA-GALLO y DE DIEGO), págs. 721-752; “Dos libros para una misma historia”, *Anuario de historia del derecho español*, núms. 63-64, 1993-1994, págs. 1255-1266.

⁸Véanse Gregorio CÁMARA VILLAR, “Analizar el franquismo: interpretaciones sobre su naturaleza”, *Política y sociedad: Estudios en homenaje a Francisco Murillo Ferrol*, Vol. 2, 1987, págs. 645-672; La cultura, Juan Pablo FUSI AIZPURUA, *Franquismo, el juicio de la historia*. Coord. por José Luis GARCÍA DELGADO, 2000, págs. 171-231.

constitucional de la transición democrática en torno al derecho de asociación y de los movimientos sociales, precisamente como elementos preparatorios de la transición política. Como aseguraba Tomás y Valiente, las normas no hay que valorarlas sólo por lo que disponen sino atendiendo a su real aplicación, en nuestro caso, cómo se aplicó la legislación de asociaciones y cómo se desarrolló el ejercicio efectivo del derecho de asociación. No se trata sólo de averiguar cómo los movimientos sociales influyeron en el proceso democrático, lo cual es de por sí sería un relevante objeto “no jurídico”, sino al mismo tiempo, y como un todo, de cómo la legislación reguladora de los movimientos sociales, principalmente el régimen jurídico de asociaciones, sindicatos, universidades⁹ y otras entidades, puede ayudar a explicar una causa no suficientemente valorada de la transición a la democracia. Se trata, además, de una investigación con un recorrido de triple sentido: se analiza, por una parte, a los movimientos sociales y su reconocimiento legal—, en segundo lugar y simultáneamente, se estudia la aplicabilidad real de la legislación sobre asociaciones, esto es, su ejercicio ciudadano, su protección jurídica y su persecución oficial, y, en tercer lugar, se examina su incidencia en el citado proceso democrático junto a su evolución e incardinación en la legislación sobre la transición democrática, entendiendo por ésta el conjunto de normas no constitucionales que permitieron la creación de un sistema constitucional en 1978. Como adelantábamos más arriba, solo este planteamiento permitiría completar, e incluso revisar, el juicio histórico sobre la transición política.

El análisis jurídico de la intrahistoria de la transición¹⁰ y el solo planteamiento teórico de la contribución legitimadora de los movimientos sociales al proceso democrático resulta de por sí un objeto de gran interés que nos permite reflexionar e, incluso revisar, la versión mayoritariamente aceptada, quizás excesivamente jurídico-formal, que se ha realizado de la transición política durante los últimos treinta años, muy centrada en el protagonismo casi exclusivo de la Ley 1/977, de 4 de enero, de la Reforma Política. No en vano, el factor de legitimación democrática que supone la vinculación relevante entre los movimientos sociales y el proceso democratizador emprendido en España la segunda mitad de la década de los setenta del siglo XX, no sólo refuerza el balance histórico de la transición a la luz del concepto de legitimidad

⁹ Cfr. Carolina RODRÍGUEZ LÓPEZ, “Las universidades españolas en el arranque del franquismo: los años cuarenta”, *Cuadernos del Instituto Antonio de Nebrija de Estudios sobre la Universidad*, 5, 2002, págs. 85-126; Ramón COTARELO GARCÍA, “El 56, la Universidad, el franquismo... y algo más”, *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, 196, 2007, págs. 107-120.

¹⁰ Cfr. Julián MARÍAS, “La Intrahistoria de la transición”, *cit.*, págs. 10-11.

material sino que obliga a revisar la relación entre esos movimientos sociales y el sistema de partidos políticos en el proceso constituyente, así como el juicio histórico de esa relación, generalmente concebidos sin una conexión directa.

La Ley de Asociaciones de 1964

Tras la aludida primera fase protagonizada por el Decreto de 1941, aprobado con la función de aclarar la interpretación y aplicación de la Ley de 1887, a la que declaró derogada sin perjuicio de que conservara su aplicación supletoria para aquellas cuestiones que él mismo no contemplara, y del Fuero de los Españoles de 1945, que pretendió asegurar el disfrute de ciertos derechos a los ciudadanos, con carácter programático, anteponiendo los deberes a los derechos y, en general, de escaso valor jurídico, ya que gran parte de sus preceptos no se desarrollaron, surge la Ley de 1964.

El derecho de asociación era entendido en la Ley 161/1964, vigente hasta el año 2002¹¹, como un derecho natural que el legislador positivo no puede menoscabar “[...] y aun viene obligado a proteger, ya que al propio Estado interesa su mantenimiento y difusión como fenómeno social”, el derecho de asociación se entiende simultáneamente como un “instrumento de los fines estatales” que necesariamente habrían “de formar parte de su peculiar estructura” y cuyos principios fundamentales se establecerían “de acuerdo con las normas inspiradoras del Movimiento nacional” y de “la peculiar estructura corporativa estatal”, como una forma de control de los movimientos políticos e ideológicos, impidiendo la formación de grupos que no fueran proclives a las directrices generales del régimen¹². El Decreto 1440/1965, de 20 de mayo, de desarrollo de la Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964 dictó disposiciones complementarias de reglamentación de las asociaciones de utilidad pública, a los Registros de Asociaciones, del régimen general contenido en los artículos 6 a 10 de la Ley, de los supuestos asociativos de carácter temporal a que dan lugar las cuestiones

¹¹Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de asociaciones. *BOE*, núm. 311, 28-12-1964). Ley derogada por la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. *BOE*, núm. 73, 26-3-2002.

¹²El discurso del Sr. CARRO MARTÍNEZ pronunciado durante la presentación y aprobación de la Ley 191/1964 en el que haciendo balance de la legislación anterior señalaba “Pero lo que los demócratas y progresistas añoraban con nostalgia eran las asociaciones políticas o los clubs jacobinos de antaño. Es que la libertad de asociación ha nacido, en el constitucionalismo decimonónico, muy ligada a lo que los revolucionarios denominaron “resistencia a la opresión” (que sí era uno de los cinco derechos fundamentales establecidos en la Declaración de 1789), lo que hizo de las asociaciones verdaderos artilleros de lucha contra el poder, y, por tanto, les dio un tinte revolucionario que ocasionó los mayores sinsabores y ataques al Estado, con continuas sacudidas y desórdenes públicos que hacen del siglo XIX, si no el más guerrero, sí la más revolucionarias de todas las centurias históricas.”, véase *Diario de Sesiones de las Cortes*, Legislatura 1964, núm. 824 a 826 (647), Sesión número 865 de 22-12-1964, pág. 18.540.

y suscripciones públicas y un sistema de adaptación de las asociaciones actualmente existentes a la Ley de 1964.

Después de la transición democrática, el efecto derogatorio de la Constitución de 1978 se hizo valer en el régimen de autorización previa y a la posibilidad de suspensión administrativa que recogía la norma, ámbitos contrapuestos a los principios democráticos y al Estado de Derecho¹³. Muy especialmente, la Ley 191/1964, utilizaba los fines como elemento de control sobre la legalidad de las asociaciones. Por una parte, se entienden “determinados los fines de la asociación cuando no exista duda respecto a las actividades que efectivamente se propone desarrollar, según se deduzca de los estatutos y de las cláusulas del acta fundacional” (art. 1. 2), por otra, se “entiende por fines 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, el orden público y cualesquiera otros que impliquen un peligro para la unidad política y social de España” (art. 1.3) . En consecuencia, se consideraban ajustadas a la legalidad las asociaciones que, al amparo del artículo 16 del Fuero de los españoles, se hubieran constituido para la realización de fines lícitos y determinados, cuyo sentido de “determinados” se concreta, según el artículo 1, cuando “no exista duda respecto a las actividades que efectivamente se propone desarrollar, según se deduzca de los estatutos y de las cláusulas del acta fundacional”, siendo ilícitos aquellos fines “[...] contrarios a los Principios Fundamentales del Movimiento y demás Leyes fundamentales, los sancionados por las leyes penales, los que atenten contra la moral, el orden público y cualesquiera otros que impliquen un peligro para la unidad política y social de España”, conceptos que además de permitir un amplio margen para la discrecionalidad administrativa, lograba restringir cualquier movimiento político o social que no fuese

¹³“El derecho de asociación y las asociaciones resultantes de su ejercicio han carecido durante años de un marco normativo completo que fuera desarrollo directo e inmediato de las previsiones constitucionales. Una situación que no ha impedido el ejercicio del derecho a partir de unos fundamentos y con unas consecuencias radicalmente distintas a los que estableciera la Ley de Asociaciones de 1964. Cfr. Jesús GONZÁLEZ PÉREZ y Germán FERNÁNDEZ FARRERES, *Derecho de Asociación. Comentarios a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo*, Civitas, Madrid, 2002, pág. 41. Sobre su inconveniencia como Ley que desarrolle el derecho de asociación recogido en la Constitución de 1978 se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la Sentencia núm. 67/1985 (Pleno), de 24 mayo. “La propia fuerza innovadora y derogatoria de la CE, su artículo 22 ha sido norma directamente aplicable por jueces y tribunales, sin necesidad de esperar un desarrollo legislativo. Y la jurisprudencia tanto del TC como del TS, ha ido precisando qué preceptos de la anterior Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, debían considerarse previos a toda eficacia como consecuencia de su derogación (Disposición Derogatoria tercera de la CE)”. Se presentó una enmienda a este artículo que no prosperó y fue rechazada por el Sr. RUIZ GIMENEZ que pretendía sustituir la referencia a los Principios fundamentales del movimiento por: “Principios fundamentales del Estado, definidos en las leyes constitucionales de la Nación”, cfr. *Diario de Sesiones de las Cortes*, Legislatura 1964, núm. 824 a 826 (647), Sesión número 865 de 22-12-1964, pág. 18.542.

acorde con “la unidad política y social de España” agotando, de esta forma, el pluralismo político y abogando por el sistema de “partido único”. Además, el artículo 2 de la Ley excluía de su ámbito de aplicación, todas aquellas entidades que se rigieran por las disposiciones relativas al contrato de sociedad, ya sea civil o mercantil, y a) las constituidas según las normas del Derecho canónico, es decir, aquellas a las que se refería el artículo 4 del Concordato de 1953; b) las nacidas al amparo del párrafo 2º del artículo 16 del Fuero de los Españoles, es decir, aquellas creadas y mantenidas por el Estado; c) las sometidas al régimen sindical o al régimen jurídico del movimiento; d) las de funcionarios civiles, militares o personal civil afecto a establecimientos de las Fuerzas Armadas, que habrían de regirse por sus leyes especiales; e) cualesquiera otras reguladas por leyes especiales.

Separando el sindicato de la asociación, las organizaciones obreras quedaban controladas y sometidas a las directrices del movimiento nacional, con los privilegios tradicionales de organizaciones significativas como las militares o las religiosas católicas. Sin embargo, a diferencia de la Ley de 1887, las asociaciones religiosas no católicas llegaron a disponer de un régimen jurídico específico plasmado en la Ley sobre el derecho civil en materia religiosa de 1967, siempre mediatizado por la confesionalidad. También a diferencia de la Ley de 1887, delimitó los elementos estructurales de las asociaciones, así como los principios fundamentales que debían guiar el ejercicio del derecho de asociación, disponiendo que, para su correcto establecimiento jurídico, toda asociación debía constituirse mediante Acta fundacional, donde habría de constar “el propósito de varias personas naturales que, con capacidad de obrar, acuerden voluntariamente servir un fin determinado y lícito según sus Estatutos”, siendo necesarios cuatro elementos: el acuerdo de voluntades de varias personas naturales; unos fines lícitos y determinados; unos Estatutos; y un documento denominado Acta fundacional. Concluido el acto de constitución privado, los fundadores debían remitir al Gobierno civil una copia, por triplicado y firmada, del Acta y de los Estatutos, en el plazo de cinco días a contar desde la fecha de su otorgamiento.

1) Sujetos. Respecto a la indeterminación del número de personas necesarias para constituir una asociación, la Ley 191/1964 optaba por la fórmula “varias personas”, pero no indicaba un mínimo, por lo que podían ser desde dos a más personas naturales con capacidad de obrar, quedando excluidas las personas jurídicas, quienes tenían expresamente prohibido formar parte de «agrupaciones o entidades de carácter

internacional ni adoptar denominaciones alusivas a las mismas sin previa autorización acordada en Consejo de Ministros. La Ley no se aplicaba a la Organización Sindical ni a las entidades y agrupaciones encuadradas en la misma.

2) Régimen jurídico y garantías. El régimen de las Asociaciones se determinaba, según el artículo 6, por sus propios Estatutos y los acuerdos válidamente adoptados por su Asamblea general y Órganos directivos dentro de la esfera de su respectiva competencia. El Órgano supremo de las Asociaciones, la Asamblea general, integrada por los socios que adoptan sus acuerdos por el principio mayoritario, debía ser convocado al menos en sesión ordinaria, una vez al año para aprobación de cuentas y presupuesto, y en sesión extraordinaria, cuando así se establezca en los Estatutos y con las formalidades que en los mismos se determinen. Las Asociaciones debían 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. Como en la vigente Ley de 2002, las Asociaciones se regían en la derogada Ley de 1964 por una Junta Directiva, “la cual se 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 aprobación”.

Según el artículo 6.6, los acuerdos y actuaciones de las Asociaciones que sean contrarias a los Estatutos, podrán ser suspendidos o anulados por la autoridad judicial, a instancia de parte interesada o del Ministerio Fiscal. No obstante, según el artículo 8, la aplicación con carácter general de la Ley de Orden Público se unía a la facultad de la autoridad gubernativa para acceder, por representantes especialmente designados, al local en que se celebrasen las reuniones y a los libros y documentos que se llevase en las Asociaciones.

Además, en virtud del artículo 10, sobre la disciplina de las asociaciones, la autoridad gubernativa podía suspender de oficio o a instancia de parte: a) las actividad de las asociaciones constituidas conforme a lo prevenido en la ley; b) la actividad de las asociaciones por plazo no superior a tres meses, cuando no atemperen su funcionamiento a lo dispuesto en la misma.; c) los actos o acuerdos de estas asociaciones que adolezcan de los mismos defectos a que hace referencia el apartado anterior, o incurran en la ilicitud prevista en el artículo 1.3 de la Ley; d) las asociaciones de cualquier régimen con ocasión de actos ilícitos incluidos en el artículo 1.3 de de la Ley. Ahora bien, como adelantábamos anteriormente, correspondía a los Tribunales

confirmar o revocar los acuerdos gubernativos y decretar si procedía la disolución. A estos efectos los acuerdos de suspensión tenían que ser comunicados a la autoridad judicial competente dentro del término de tres días. En estos supuestos, y sin perjuicio de la Ley de Orden Público, los Gobernadores civiles podían imponer sanciones de hasta veinticinco mil pesetas, y el Ministro de la Gobernación hasta quinientas mil.

Según el artículo 17 del Decreto 1440/1965, de 20 de mayo, las decisiones de la Autoridad gubernativa suspendiendo a una Asociación o sus actos o sus acuerdos, cuyo conocimiento corresponda a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de acuerdo con la Ley reguladora de la misma y lo dispuesto, en el artículo 11 de la Ley de Asociaciones, podían ser objeto de los recursos administrativos y contencioso-administrativos en la forma prevista por la legalidad vigente. Las restantes resoluciones gubernativas de suspensión de Asociaciones, o de sus actos o acuerdos, serían comunicadas, dentro del término de tres días, a contar desde su adopción, por la Autoridad gubernativa a la judicial que resulte competente, correspondiendo a ésta, en el momento oportuno del proceso judicial correspondiente, acordar la revocación de la suspensión, o confirmarla.

Las sentencias de los Tribunales tenían que incluir los pronunciamientos que sean pertinentes sobre las Asociaciones y acuerdos y actos sociales suspendidos, decretando, en su caso, la nulidad de éstos cuando proceda con arreglo a la legalidad vigente, o la disolución de aquéllas cuando igualmente sea pertinente por concurrir la ilicitud prevista en el artículo 1.3 de la Ley, en relación con el artículo 16 del Fuero de los Españoles. En cualquier caso, en todas las cuestiones que en vía administrativa se suscitaban sobre el régimen de Asociaciones, era aplicable la Ley de Procedimiento Administrativo, y en su caso, la de lo Contencioso-administrativo. En todas las demás cuestiones en que no sea parte la Administración, era competente la jurisdicción ordinaria y en el caso de las asociaciones de utilidad pública, existía un derecho de audiencia reconocido en el reglamento de desarrollo de la ley: ser oídas en la preparación de disposiciones generales relacionadas directamente con las materias de su actividad, así como al adoptarse programas de acción o establecerse nuevas directrices de trascendencia para las mismas, cuando así se estime conveniente, con carácter discrecional, por el Departamento que promueva las disposiciones, programas o directrices de referencia (artículo 3 del Decreto 1440/1965, de 20 de mayo).

4) Asociaciones de “utilidad pública”.-Según el artículo 4.1, las Asociaciones dedicadas a fines asistenciales, educativos, culturales, deportivos o cualesquiera otros fines que tiendan a promover el bien común, podrán ser reconocidas como de "utilidad pública" y, como tales “tendrán derecho a utilizar esta mención en todos sus documentos” y “gozarán de las exenciones y subvenciones y demás privilegios de orden económico, fiscal y administrativo que en cada caso se acuerden”. La declaración de "utilidad pública" se hará por acuerdo del Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio de la Gobernación, previo informe del Departamento u Organismos interesados y con los requisitos y procedimientos que reglamentariamente se determinen. Las Asociaciones de “utilidad pública” con análogas finalidades sociales, previo acuerdo en Consejo de Ministros de oficio o a instancia de parte interesada, podían proceder a la constitución y Estatutos de Federaciones¹⁴.

Por último, la Ley de Asociaciones de 1964, en sus Disposiciones Adicionales, establecía que su contenido no era de aplicación a la Organización Sindical¹⁵ ni a las entidades y agrupaciones encuadradas en la misma, también establecía que las Asociaciones no podían formar parte de agrupaciones o entidades de carácter internacional ni adoptar denominaciones alusivas a las mismas sin previa autorización acordada en Consejo de Ministros. Incluso se remitía a la vía reglamentaria para 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. Una realidad social dependiente tanto de factores políticos como económicos, tanto internos como especialmente externos¹⁶.

¹⁴Según el artículo 2 del Decreto 1440/1965, de 20 de mayo, de desarrollo de la Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964, las Asociaciones dedicadas a fines asistenciales, educativas, culturales, deportivos o cualesquiera otros fines que tiendan a promover el bien común podrán ser reconocidas como de utilidad pública. Según el artículo 3, declarada una Asociación de utilidad pública podrá tener derechos como el de ser oídas en la preparación de disposiciones generales relacionadas directamente con las materias de su actividad, así como al adoptarse programas de acción o establecerse nuevas directrices de trascendencia para las mismas, cuando así se estime conveniente, con carácter discrecional, por el Departamento que promueva las disposiciones, programas o directrices de referencia.

¹⁵El Proyecto de Ley se presentó 14 de octubre de 1964 por D. Esteban de Bilbao, cfr. Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura 1964, núm. 824 a 826, Sesión número 854 de 16 de octubre de 1964, p. 18240 a 18244. Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, publicada en el *BOE*, núm 311, 28-12-1964 (en adelante Ley 191/1964).

¹⁶Cfr. Lina GÁLVEZ MUÑOZ y Francisco COMÍN COMÍN, “Multinacionales, Atraso Tecnológico y Marco Institucional. Las nacionalizaciones de empresas extranjeras durante la autarquía franquista”, *Cuadernos de economía y dirección de la empresa*, núm. 17, 2003, págs. 139-179.

El derecho de asociación hacia la transición política (1974-1977)

Tras el Decreto-Ley 4/1970, de 2 de abril, el Decreto-ley 7/1974, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el estatuto jurídico del derecho de asociación política, disposición ya derogada por la Ley 1976, de 14 de junio¹⁷. En virtud de su artículo 10 b), posteriormente se dictó el Reglamento del registro nacional de asociaciones políticas y de la oficina de información del derecho de asociación política (Decreto 1973/1975, de 23 de agosto)¹⁸. Dos años más tarde se aprueban la Ley 21/1976, de 14 de junio, y el Real Decreto-Ley 12/1977, de 8 de febrero¹⁹.

Por una parte, según el artículo 1.2 de la Ley 21/1976, de 14 de junio, de asociaciones políticas²⁰, las asociaciones “que se constituyan a tal efecto tendrán como fines esenciales contribuir democráticamente a la determinación de la política nacional y a la formación de la voluntad política de los ciudadanos, así como promover su participación en las instituciones representativas de carácter político mediante la formulación de programas, la presentación y apoyo de candidatos en las correspondientes elecciones y la realización de cualquier otra actividad necesaria para el cumplimiento de aquellos fines. El párrafo 1.4 prohibía como ilícitas las asociaciones tipificadas como tales en el Código Penal.

El artículo 2 disponía que “podrán promover asociaciones políticas los españoles mayores de edad que estén en el pleno uso de sus derechos civiles y políticos”, siendo su contenido, en forma de declaración programática y particularmente de los Estatutos, con estos importantes contenidos sobre los derechos y deberes de los asociados, quienes tenían el derecho a impulsar el cumplimiento de los fines de la asociación mediante la presentación de iniciativas, la dedicación voluntaria de su actividad personal y la aportación de contribuciones económicas, ser elector y elegible para los órganos

¹⁷ El Decreto-ley 7/1974, de 21 de diciembre (jefatura), por el que se aprueba el estatuto jurídico del derecho de asociación política. *BOE*, núm. 308, 23-12-1974, págs. 26.045-26.049.

¹⁸ También en su virtud se aprobaron las condiciones que se exigían a las asociaciones políticas para su concurrencia electoral. Decreto 1970/1975, de 23 de agosto.

¹⁹ Véase Javier TUSELL GÓMEZ, “La institucionalización del franquismo”, AAVV, *Fascismo y franquismo: cara a cara: Una perspectiva histórica*. Madrid, 2004, págs. 163-170; Alejandro NIETO GARCÍA, “De la República a la Democracia: La Administración española del franquismo (III). Pérdida de identificación y crisis de identidad de unos Cuerpos burocráticos”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 18, 1978, págs. 359-366; Francisco TOMÁS Y VALIENTE, *Manual de historia del derecho español*, Tecnos, Madrid, 1979, pág. 19.

²⁰ Ley 21/1976, de 14 de junio, de asociaciones políticas. *BOE*, núm. 144, 16-6-1976. Fue desarrollada por el Real Decreto 2300/1976, de 1 de octubre, regulador del registro de asociaciones políticas, y por Real Decreto 2281/1976, de 16 de septiembre. Fue derogada por la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (*BOE*, núm. 154, 28-5-2002). Esta norma derogó el Decreto-ley 7/1974, de 21 de diciembre (ref. 1974/2049), y a su vez fue derogada parcialmente por la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, por el Real Decreto-ley 12/1977, de 8 de febrero.

rectores de la asociación y formar parte con voz y voto de dichos órganos; manifestar su opinión y expresar sus sugerencias y quejas ante los órganos rectores de la asociación, y ser informados y conocer de las actividades de la asociación y de su régimen económico. Son deberes fundamentales colaborar en la realización del programa de la asociación y cumplir los acuerdos válidamente adoptados por sus órganos rectores; g) El régimen disciplinario de los asociados y causas por las que se pida tal condición, entre las que habrán de figurar la decisión motivada de los órganos rectores ratificada por la Asamblea General y la renuncia escrita²¹; h) Patrimonio, recursos económicos y procedimientos de rendición de cuentas; i) Causas de extinción y destino de su patrimonio al producirse ésta; j) Régimen documental, que comprenderá como mínimo los Libros de Registro de Asociación, de Actas de Contabilidad, de Tesorería, de Inventarios y Balances, cuyo contenido se fijará reglamentariamente (art. 3)²².

Por su parte, el Real Decreto-Ley 12/1977, de 8 de febrero, sobre el derecho de asociación política²³, en vigor desde el día 10 de febrero de 1977, establecía como una de sus principales motivaciones que la aprobación en referéndum nacional de la Ley para la Reforma Política y la proximidad de las elecciones generales, exigían del gobierno una meditada reconsideración de las normas legales que regulan el ejercicio del derecho de asociación para fines políticos, y producto de dicha reconsideración se constató la necesidad de una revisión parcial de la Ley 21/1976, de 14 de junio.

Como desarrollo preconstitucional de la Ley de Asociaciones, el Real Decreto 713/1977, regulador de la adopción y uso de denominación por parte de las asociaciones constituidas al amparo de la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, estableció el régimen jurídico regulador del ámbito de actuación de los socios fundadores o promotores de cada asociación y que la denominación de las asociaciones debía hacer referencia al contenido de sus fines estatutarios, sin que fuera lícita la adopción y uso de denominaciones que hicieran referencia a valores nacionales o comunes a la generalidad

²¹Según el artículo 6, referido a la responsabilidad, las asociaciones políticas responderán de los actos de sus socios cuando éstos actúen en su representación, conforme a los Estatutos (párr. 1). La responsabilidad civil y penal de las asociaciones políticas y de sus miembros se exigirá ante los Tribunales de Justicia ordinarios, de acuerdo con la legislación sustantiva y procesal común.

²²Según el artículo 4, sobre patrimonio y régimen económico, las asociaciones políticas podrán adquirir, administrar y enajenar los bienes y derechos que resulten necesarios para el cumplimiento de sus fines. En su párrafo 2, se dispone que los recursos económicos de las asociaciones políticas estarán constituidos por las cuotas, las aportaciones voluntarias de sus miembros, los rendimientos de su patrimonio, los productos de las actividades de la asociación, las donaciones, herencias legados y subvenciones que reciba y los créditos que concierte.

²³Real Decreto-ley 12/1977, de 8 de febrero, sobre el derecho de asociación política. *BOE*, núm. 35, 10-2-1977, págs. 3.223-3.223. Fue desarrollado por Real Decreto 125/1977, de 9 de febrero y se derogó por Ley 54/1978, de 4 de diciembre.

de los españoles, ni alusión a conceptos políticos, reservados a las asociaciones constituidas con arreglo a la Ley 21/1976, de 14 de junio, y al Real Decreto-ley 12/1977, de 8 de febrero²⁴.

Por otra parte, y como era una habitual en la normativa española sobre asociaciones, la adopción por las asociaciones de denominaciones alusivas a agrupaciones o entidades de carácter internacional requeriría, en todo caso, la autorización previa del Consejo de Ministros.

Movimientos sociales, asociacionismo y la Ley de Partidos Políticos

Por su importancia en el objeto de investigación sobre los movimientos sociales y políticos, debemos recordar que, durante la vigencia de la Ley de 1964, fue aprobada la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos²⁵, que entró en vigor el 9 de diciembre de 1978 y fue derogada por la LO 6/2002, de 27 de junio. Su artículo 1 disponía: “los españoles podrán crear libremente partidos políticos en el ejercicio de su derecho fundamental de asociación”. Se trata de una norma coetánea a la Constitución de 1978 que permitió a los partidos políticos, según el artículo 2, adquirir personalidad jurídica el vigésimo primer día siguiente a aquel en que los dirigentes o promotores depositen, en el registro que a estos efectos existiera en el ministerio del interior, acta notarial suscrita por los mismos, con expresa constancia de sus datos personales de identificación y en la que se inserten o incorporen los estatutos por los que habrá de regirse el partido. Por su parte, el artículo 4.1, reproduciendo el contenido del artículo 6 de la Constitución, disponía que la organización y funcionamiento de los partidos políticos deberán ajustarse a principios democráticos.

Según el artículo 5.1, la suspensión y disolución de los partidos políticos solo podría acordarse por decisión de la autoridad judicial competente, y la disolución de los partidos solo podría declararse en los siguientes casos (artículo 5.2): a) cuando incurran en supuestos tipificados como de asociación ilícita en el Código Penal; b) Cuando su organización o actividades sean contrarias a los principios democráticos. El órgano

²⁴Según su artículo 3 del Real Decreto 713/1977, cuando por la naturaleza o fines de la asociación sea preciso introducir en el nombre asociativo la denominación de alguna demarcación territorial determinada, con valor y alcance legales o usuales, tales como región, provincia, localidad, distrito, zona, barrio y otras análogas, se utilizarán un patronímico específico que identifique a la asociación respecto de otras similares que pudieran constituirse en la misma demarcación, a los fines de evitar la eventual o indebida apropiación en exclusiva del nombre de tal demarcación.

²⁵Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos. *BOE* 293 de 8 de diciembre de 1978. Francisco TOMÁS Y VALIENTE, “Pasado y futuro de los partidos políticos (a propósito de un libro de Miguel ARTOLA)”, *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 9, 1975, págs. 125-136.

judicial competente, de oficio o a instancia de parte, podía acordar la suspensión provisional del partido hasta que se dicta sentencia. Según la Disposición transitoria, los partidos y asociaciones políticas que hubieran sido inscritos con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley conservaran su personalidad jurídica y la plenitud de su capacidad y derechos adquiridos, sin necesidad de ninguna adaptación de sus estatutos, quedando derogadas disposiciones anteriores²⁶ que a su vez lo serían luego por la Disposición Derogatoria de la Constitución de 1978²⁷.

Conclusiones

Tras el proceso normativo que precedió a la transición política, la principal tarea de las Cortes durante la transición política fue la redacción de la Constitución de 1978, que regula el derecho de asociación en los cinco párrafos el artículo 22: Se reconoce el derecho de asociación, que deberán inscribirse en un registro a los meros efectos de publicidad y que sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada. Además, se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar y son ilegales las que persigan fines o utilicen medio tipificados como delito. En primer lugar, esta regulación constitucional, trasunto del sentir democrático manifestado por el pueblo el día del referéndum constitucional el día 6 de diciembre de 1978, fue resultado del proceso constituyente que, a conforme al método del consenso, recogió las aspiraciones de tantos movimientos asociativos tan activos antes y durante la transición política. En segundo lugar, estos movimientos sociales y políticos legitimaron y promovieron desde abajo, al propiciar una evolución legislativa constante en plena dictadura, el proceso de transición política.

Aunque a partir de 1978 este derecho debió regularse por ley orgánica por imperativo del artículo 81 de la Constitución, sin embargo, la Ley Orgánica de Asociaciones no fue aprobada hasta el año 2002, retraso que prontamente obligó al Tribunal Constitucional, desde la STC 3/1981, de 2 de febrero²⁸, a la adaptación de la

²⁶Con fecha de la disposición, 4 de diciembre de 1978, según la Disposición Final Segunda quedaban derogados los siguientes preceptos de la Ley 21/1976, de 14 de junio: apartados uno y tres del artículo primero; apartados dos, tres y cuatro del artículo segundo; apartados uno, dos, letra b), segunda frase, y apartado tres del artículo tercero; apartados dos, párrafo segundo, tres, cuatro, cinco y seis del artículo cuarto; apartados dos, tres, cuatro y cinco del artículo sexto; apartados uno y dos del artículo séptimo, y el artículo octavo. Igualmente queda derogado el real decreto-ley doce/mil novecientos setenta y siete, de ocho de febrero.

²⁷ El art. 8 y lo indicado de los arts. 1, 2, 3, 4 y 6 de la ley 21/1976, de 14 de junio, y Real decreto-ley 12/1977, de 8 de febrero.

²⁸ STC 3/1981, de 2 de febrero. *BOE*, núm. 47, de 24 de febrero.

Ley de 1964 a los preceptos constitucionales, en una evolución jurisprudencial donde destacan la STC 67/1985, de 24 de mayo, la STC 56/1995, de 6 de marzo, la STC 5/1996, de 16 de enero, la STC 115/1987, de 7 de julio, la STC 107/1996, de 12 de junio, la STC 173/1998, de 23 de julio, la STC 104/1999, de 14 de junio, la STC 219/2001, de 31 de octubre, la STC 133/2006, de 27 de abril (sobre la constitucionalidad de la LO 1/2002, de 22 de marzo; con pronunciamientos muy relevantes sobre la reserva de ley orgánica de asociaciones y la igualdad básica), la STC 135/2006, de 27 de abril (sobre competencia estatal y autonómica de las asociaciones), la STC 225/2006, de 17 de julio, y las importantes sentencias de 2007 que reconoce el derecho universal de asociación a los extranjeros: STC 259/2007, de 19 de diciembre; STC 236/2007, de 7 de noviembre. Configurado así jurisprudencial y legalmente, el derecho de asociación se ha erigido en un pilar básico del Estado de Derecho, a través de un régimen jurídico que debe su desarrollo y consolidación a la realidad social, política y cultural protagonizó la sociedad española, con indubitada vocación democratizadora y patente función legitimadora del vigente sistema constitucional, en los tiempos de la transición política.