

El derecho de asociación en el constitucionalismo español y en su desarrollo



María-Ascensión Martín-Huertas*

Universidad de Sevilla, Sevilla, España

Fecha de recepción: 14 de julio de 2009

Fecha de aprobación: 14 de octubre de 2009

RESUMEN

El asociacionismo promueve no sólo una serie de necesidades del hombre en tanto que ser social, sino también un legítimo pluralismo ideológico, cultural y religioso necesario en las sociedades humanas. Es más, en algunos momentos de la evolución histórica de los Estados modernos, estas agrupaciones han constituido potentes focos o centros de opinión frente a las pretensiones totalitarias de algunos gobiernos. Para lograr un entendimiento suficientemente comprensivo de la realidad asociativa en su actual configuración legal, y centrándonos en el ámbito geográfico que comprende este estudio, es imprescindible tomar en consideración la evolución histórica de este derecho en España, así como su gestación, reconocimiento constitucional y su posterior desarrollo legislativo. En este análisis, junto a los pertinentes textos legislativos, decisiones jurisprudenciales y opiniones doctrinales, se han tenido muy en cuenta los métodos argumentativos que engloban los debates constitucionales y parlamentarios, los cuales constituyen un material de singular importancia por

Para citar este artículo: Martín-Huertas, María Ascensión, "El derecho de asociación en el constitucionalismo español y en su desarrollo", *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 2009, 11, (2), pp. 47-81.



* Profesora de Derecho Civil, Departamento de Derecho Civil, Universidad de Sevilla. Doctora en Derecho por la misma universidad. Autora de diferentes publicaciones jurídicas en el campo del derecho privado, obtuvo una beca del Congreso de los Diputados para la realización de la tesis doctoral que dio lugar a la publicación de la monografía "El contenido esencial del derecho de asociación".
Correo electrónico: martinh@us.es

la índole de las cuestiones que el desarrollo del problema suscita. Para ello, se han seguido muy de cerca los boletines oficiales de las Cortes Generales y los diarios de sesiones, así como los excelentes cuatro tomos de la obra *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, editados por el Servicio de Publicaciones de las Cortes de Generales.

Desde la primera formulación, realizada en términos positivos, del derecho de asociación en el ordenamiento jurídico español, recogida en la Ley de 20 de junio de 1869, que proclamó “el derecho que a todos los ciudadanos asiste para constituir libremente asociaciones públicas”, hasta su pleno reconocimiento en el actual texto constitucional y su posterior desarrollo en la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación, de 22 de marzo de 2002, ha mediado un largo recorrido histórico no exento de avances y retrocesos en la regulación de tal derecho fundamental. En este movimiento pendular de la historia del derecho de asociación en España se puede apreciar que siempre ha estado latente la tensión entre el reconocimiento de tal derecho como una auténtica libertad pública del individuo, vinculada desde su primer reconocimiento a otros derechos como la libertad de expresión y la libertad de reunión, y la intervención del poder público en su génesis y funcionamiento.

Palabras clave: derecho fundamental de asociación; ordenamiento jurídico español; regulación constitucional; desarrollo legislativo.

Freedom of Association and its Development in Spanish Constitutionalism

ABSTRACT

Associating with others not only promotes man's needs as a social being but also the legitimate pluralism in ideology, culture and religion that is necessary for human society. What is more, at some moments in the historic evolution of modern States, such groupings have been potent foci or centres of opinion against the totalitarian leanings of some governments. In order to reach a sufficiently comprehensive understanding of the reality of association in its current legal configuration, and focusing on the geographic area covered by this study, it is essential to take into account the historic evolution of this right in Spain as well as its gestation, constitutional recognition and subsequent legislative development. In this analysis, alongside the relevant legislative texts, judicial decisions and doctrinal opinions, careful account has been taken of the lines of argument which have formed part of the constitutional and parliamentary debates. These provided material of singular importance to the character of the questions which expounding the problem provokes. For this, the official bulletins of the Parliament and the record of sessions have been followed very closely, along with the four excellent volumes of the work *Spanish Constitution. Parliamentary Works* edited by the Publications Service of the Parliament.

The freedom of association in Spanish legislation has gone through a long historical process full of movement both forward and backwards in its regulation. From its first formulation, which was included in the Law of the 20th of June 1869 which proclaimed “the freedom that gives citizens the right to constitute public associations freely”, to its full recognition in the present constitution and its later development in the Organic Law Regulatory of the Freedom of Association (Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación), of March 22, 2002. It can be observed that in this pendulum movement in the history of freedom of association in Spain there has always been a latent tension between the recognition of this right as a real public individual freedom, linked from the moment of its first recognition to the recognition of other rights such as the freedom of expression and the freedom of assembly, and the intervention of the authorities in its birth and operation.

Key words: Freedom of association; Spanish legislation; constitutional legislation; development legislative.

1. BREVE SÍNTESIS DE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN ESPAÑA

Prescindiendo de antecedentes históricos¹ remotos, y haciendo un recorrido histórico en la evolución de la regulación del derecho de



¹ En el plano normativo el derecho de asociación no fue reconocido hasta la Constitución de 1869. Con anterioridad a este periodo la legislación sobre la materia se inspiraba en criterios fuertemente restrictivos, más preocupados en establecer prohibiciones que en regular de manera positiva el ejercicio del derecho que, como tal, parecía prácticamente diluido. Para el estudio de la evolución del derecho de asociación pueden consultarse los siguientes autores: J. Rojas Sánchez, *Los derechos políticos de asociación y reunión en la España contemporánea (1811-1936)*, EUNSA, Pamplona, 1981, pp. 17 y ss.; A. J. Gómez Montoro, *Asociación, Constitución, Ley. Sobre el contenido constitucional del derecho de asociación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004; J. R. del Caño Palop, “Evolución histórica del derecho de asociación en el constitucionalismo español”, en AA.VV., *Introducción a los derechos fundamentales. X Jornadas de estudio*, vol. I, Ministerio de Justicia, Madrid, 1988, pp. 83-92; J. M. Castells Arteché, *Las asociaciones religiosas en la España contemporánea. Un estudio jurídico-administrativo (1767-1965)*, Taurus, Madrid, 1973; y B. Ollas de Lima Gete, *La libertad de asociación en España (1868-1974)*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977.

Para los partidos políticos: J. A. Portero Molina, “La constitucionalización de los partidos políticos en la historia constitucional española”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 1978, (1), pp. 251-279; M. Artola Gallego, *Partidos y programas políticos (1808-1936)*, Alianza, Madrid, 1991; R. Morodo Leoncio, y E. Díaz Garáa, “Tendencias y grupos políticos en las Cortes de Cádiz y en las de 1820”, *Cuadernos Hispanoamericanos*, 1966, (201), pp. 637 y ss.; L. Sánchez Agesta, *Historia del constitucionalismo español*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974, y “El origen de los partidos políticos en la España del siglo XIX”, en J. L. Aranguren *et al.*, *Historia social de España: siglo XIX*, Guadiana, Madrid, 1972, pp. 171-185; J. A. Iborra Limorte, *El origen del derecho de asociación política en España*, Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Valencia, 1974; A. Sáiz Arnáiz, *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1986; I. Fernández Sarasola, “Idea de partidos en el constitucionalismo histórico español”, *Teoría y realidad constitucional*, 2001, (7), pp. 223 y ss.; L. Garrido Muro, “El nacimiento de los partidos políticos en España, 1833-1845”, en AA.VV., *Sagasta y el liberalismo español*, Fundación BBVA, Madrid, 2000; y R. L. Blanco Valdés, *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990.

Para los sindicatos: M. Tuñón de Lara, *El movimiento obrero en la historia de España*, Taurus, Madrid, 1985; D. Abad de Santillán, *Historia del movimiento obrero español*, Zero, Madrid, 1970; M. R. Alarcón Caracuel, *El derecho de asociación obrera en España (1839-1900)*, Ediciones de la Revista de Trabajo,

asociación en el ordenamiento jurídico español en la fase inmediatamente anterior a la actual regulación, se puede comprobar que la libertad de este derecho admite variedad de reconocimientos en los textos constitucionales y en las leyes que lo desarrollan, aunque pueden advertirse unas notas invariables, como son el amplio protagonismo concedido a la Administración Pública y el reconocimiento del carácter limitado del derecho en cuestión.

Este recorrido arranca de una concepción del derecho de asociación como libertad pública, como una esfera para proteger al individuo frente a las injerencias del Estado (Constitución de 5 de junio de 1869² y Proyecto de Constitución republicana de 17 de julio de 1873).³ Sin embargo, no deja de ser muy llamativo que, pese al reconocimiento de este carácter de la libertad asociativa, todos los textos, sin excepción, hasta la vigente Constitución, otorguen a la potestad administrativa, en mayor o menor medida, una fiscalización de este derecho. En efecto, las regulaciones que presentan un control menos riguroso permiten a los poderes públicos una injerencia solo en casos excepcionales, y exigen el refrendo a posteriori del poder legislativo, como en la Constitución canovista de 30 de junio de 1876,⁴ o judicial, como en la Ley de 30 de junio de 1887.⁵

En cambio, en los periodos de gobiernos totalitarios el control alcanza su punto culminante, y el intrusionismo administrativo se extiende a todas las etapas de la vida asociativa, desde su nacimiento hasta su disolución, lo que se aprecia de forma singular en la Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964.⁶ En el preámbulo de dicha Ley se justifica su existencia en la necesidad de dar “cauce a la libertad de asociación referida en el Fuero de los Españoles”. Las asociaciones son consideradas como “instrumentos de los fines estatales” que necesariamente han “de formar parte de su peculiar estructura”. El principio de libertad de asociación se sanciona en su artículo 1.1, que

Madrid, 1975; J. Fontana i Lázaro, “Nacimiento del proletariado industrial y primeras etapas del movimiento obrero”, en AA.VV., *Cambio económico y actitudes políticas en la España del siglo XIX*, Ariel, Barcelona, 1973; J. L. Rodríguez Guinea, *Los movimientos obreros y sindicales en España de 1833 a 1978*, Ibérico Europa, Madrid, 1978; y A. Montoya Melgar, *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1973-1978)*, Civitas, Madrid, 1992.

² *Gaceta de Madrid*, núm. 158, de 31 de agosto de 1870.

³ No promulgada.

⁴ *Gaceta de Madrid*, núm. 184, de 2 de julio de 1876.

⁵ *Gaceta de Madrid*, núm. 193, de 12 de julio de 1887.

⁶ Ley 191/1964, de 24 de diciembre (*Boletín Oficial del Estado* [en adelante, *BOE*], núm. 311, de 28 de diciembre de 1964).

dispone que dicho principio “se ejercerá de acuerdo con lo establecido en la presente Ley para fines lícitos y determinados”, entendiéndose por fines ilícitos los contrarios a las “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).⁷ Por su parte los fines serán determinados siempre y 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). El artículo 2.º excluye del ámbito de aplicación de la Ley a las asociaciones reguladas por la legislación civil y mercantil, las constituidas exclusivamente para fines religiosos, las asociaciones constituidas por el Estado y las reguladas por leyes especiales. Por otra parte, el principio de libertad de asociación queda sancionado en el aspecto constitutivo de las asociaciones al disponer el artículo 3.º que se realiza por medio de un “acta en que conste el propósito de varias personas naturales que, con capacidad de obrar, acuerden voluntariamente servir un fin determinado y lícito según sus Estatutos”.

No obstante, dicha libertad queda ampliamente cercenada al atribuirse a la autoridad gubernativa provincial o al Ministerio de la Gobernación, según que se den o no determinadas circunstancias que el mismo artículo 3.4.5 detalla, el poder de decidir sobre la licitud y determinación de los fines de la asociación así como sobre la legalidad de los Estatutos, aunque si se cumplen los requisitos establecidos en la ley, la autoridad gubernativa no puede denegar el reconocimiento de la asociación (art. 3.6). Además, si se procede a dicho reconocimiento, la asociación ha de inscribirse en los Registros de Asociaciones “a los efectos que en cada caso procedan” (art. 5.º). El control gubernativo también queda patente en los siguientes aspectos: necesidad de poner en conocimiento del gobierno civil, con setenta y dos horas de antelación, la celebración de reuniones, pudiendo tener acceso la autoridad gubernativa al local donde se lleven a cabo, así como a los libros y documentos de las asociaciones (arts. 7.º y 8.º); necesidad de autorización, por parte del gobernador civil, de las liberalidades recibidas por la asociación siempre que la cuantía fuese superior a 50.000 pesetas pero sin sobrepasar las 250.000, caso en el



⁷ Se ha puesto de manifiesto que tanto la noción de “moral” como la de “orden público” constituyen conceptos jurídicos indeterminados que comportaban para la Administración una amplia facultad discrecional ante la que los particulares estaban indefensos. Véase Del Caño Palop, “Evolución histórica del derecho de asociación en el constitucionalismo español”, *op. cit.*, p. 114.

que la autorización debía ser otorgada por el Ministerio de la Gobernación (art. 9.º).

Por lo que respecta a la suspensión y disolución, la primera medida era un acto que la Administración podía adoptar, sin perjuicio de su posterior confirmación o revocación a instancias de los tribunales, mientras que la disolución solamente competía a los órganos jurisdiccionales y era decretada en casos de ilicitud, aunque también cabía la posibilidad de que la asociación quedase disuelta por voluntad de los socios y por las causas determinadas en el artículo 39 del Código Civil⁸ (art. 10.º).

Desde esta postura política se fomenta una instrumentalización del fenómeno asociativo, por parte del Estado, empezando por los partidos políticos y los sindicatos. Este enfoque erróneo consistente en la concesión de potestades a la administración en materia de derecho de asociación será ampliamente superado a raíz de la promulgación de la actual Constitución española.

La segunda nota que supone una constante a lo largo del desarrollo histórico del derecho de asociación consiste en el reconocimiento de los límites inherentes a este derecho. Todos los textos que lo contemplan apuntan como límites, de modo especial, los fines delictivos tipificados en el Código Penal y la moral pública (Constitución de 1869, Constitución de 9 de diciembre de 1931,⁹ Ley de 1887, Ley de 1964), tal y como se sigue reconociendo en la actualidad. Sin embargo, y enlazando con la consideración anterior, a estos límites internos y legítimos del derecho que nos ocupa se añaden unos excesivos límites externos derivados de las amplias facultades concedidas, en esta materia, a los poderes públicos. Esta situación produjo como resultado que la libertad asociativa resultara perjudicada por el desmesurado intervencionismo estatal, y se perdiera de vista el primigenio impulso de protección del individuo.

Dentro del acervo jurídico que marca los diferentes hitos históricos, determinados textos se han distinguido por introducir aspectos importantes en la evolución de la libertad asociativa. El primer paso decisivo de este desarrollo ha consistido en reconocer el rango de derecho fundamental a esta libertad (Constitución de 1869), y posteriormente, a partir de este reconocimiento, algunos textos



⁸ Un estudio de la suspensión y disolución de las asociaciones bajo el régimen instaurado por la Ley de 1964 se puede encontrar en P. L. Serrera Contreras, "Algunas dudas sobre la legislación de Asociaciones", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1971, (482), pp. 20 y ss.

⁹ *Gaceta de Madrid*, núm. 344, de 10 de diciembre de 1931.

han perfeccionado y concretado la regulación de este derecho. En este sentido, la Constitución de 1931 enfatizó, acertadamente, la doble dimensión positiva y negativa del derecho, lo que supone, con respecto a esta segunda dimensión, una inclusión absolutamente original que ni siquiera expresamente aparece mencionada en la Constitución actual. Otro factor de concreción consiste en la regulación del derecho de asociación en algunas de sus más importantes manifestaciones: la libertad de sindicación, el asociacionismo de los funcionarios civiles y el asociacionismo religioso, etc. (Ley de Asociaciones de 1887, Constitución de 1931). En cuanto a los partidos políticos, si bien la Ley de 1887 los tomaba en consideración, fue la Constitución de 1931 la que abrió el camino para su futura regulación dentro de la Carta Magna. Asimismo, el Código Civil¹⁰ amplía el abanico de posibles modalidades asociativas al regular las asociaciones de interés público.

También se puede destacar en este desarrollo legislativo que jalona la evolución histórica del derecho de asociación, que ya desde un primer momento se le vincula con otros derechos constitucionales como son la libertad de expresión y la libertad de reunión. Finalmente, y a la luz de estas observaciones, estamos en condiciones de adelantar ya que la vigente Constitución ha permitido subsanar muchas de las carencias y defectos que presentaban los textos legales que con anterioridad se habían ocupado de la libertad del derecho de asociación. Destaca, singularmente, la supresión de toda injerencia indebida de la autoridad administrativa, así como el desarrollo pormenorizado, a lo largo de su articulado, de las modalidades más paradigmáticas que presenta el asociacionismo.

2. LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

2.1. El debate constituyente

El artículo 22 de la Constitución, pese a ser el más amplio de cuantos han regulado hasta ahora el derecho de asociación en nuestra historia constitucional, ha sido redactado en términos de gran simplicidad: no ofrece, ni siquiera, un concepto de tal derecho

¹⁰ La Ley de 26 de mayo de 1889 ordena hacer y publicar una edición reformada del Código Civil (*Gaceta de Madrid*, núm. 148, de 28 de mayo de 1889), y el Decreto de 24 de julio de 1889 dispuso la segunda y definitiva edición (*Gaceta de Madrid*, núm. 206, de 25 de julio de 1889).

fundamental, y se ocupa tan solo de aspectos fragmentarios de su regulación.¹¹ Dicho artículo no provocó grandes debates en su gestación en las Cortes, y fue prácticamente admitido por los constituyentes en su versión inicial,¹² lo que paradójicamente nos priva de extraer de tal fuente directa pautas que nos puedan servir de criterio interpretativo para resolver las dudas y cuestiones que el precepto suscita.

Los hitos fundamentales de este proceso de elaboración pueden quedar perfilados de la siguiente manera:

- El Anteproyecto de Constitución¹³ reguló en el artículo 22 el derecho de asociación, junto con el de fundación, en los siguientes términos:
 1. Se reconoce el derecho de asociación. 2. Se reconoce el derecho de fundación con arreglo a la ley. 3. Las asociaciones y fundaciones que atenten al ordenamiento constitucional o intenten fines tipificados como delitos son ilegales. 4. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad. 5. Las asociaciones y fundaciones no podrán ser disueltas ni suspendidas en sus actividades si no es en virtud de resolución judicial motivada. 6. Se prohíben en todo caso las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar.
- Por su parte, el Informe de la Ponencia¹⁴ mantiene incólumes los apartados 1 y 4¹⁵ (aunque este último pasa a ser el apartado 3) que constituirán el texto definitivo del artículo, pero separa netamente el derecho de asociación (que pasa a integrar el art. 21)



¹¹ Pone de manifiesto Santamaría Pastor que, simplificando su contenido, el precepto se divide en dos bloques: el primero (integrado por los apartados 1, 2 y 5) en el que se recoge la delimitación, con criterios eminentemente negativos, del derecho fundamental, y el resto de los apartados dedicados a regular aspectos singulares de la vida asociativa en su constitución y extinción. J. A. Santamaría Pastor, "Comentario al art. 22", en Fernando Garrido Falla (coord.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 2001, pp. 493-494.

¹² "La causa de esta aceptación fue por un lado el deseo común de reconocimiento de las asociaciones, sobre todo las políticas, que anteriormente habían sido prohibidas por el Régimen del General Franco. Por otro lado, en las restantes constituciones de nuestro entorno se reconocía ese derecho de asociación, lo que no hizo vacilar a los constituyentes sobre su introducción en nuestra norma suprema. También influyó que el derecho de asociación se reconociera por normas de alcance internacional...". Véase Z. Sánchez Sánchez, *Estudio práctico de las asociaciones. Democracia directa y otras formas de participación ciudadana. Doctrina, jurisprudencia y formularios*, Lex Nova, Valladolid, 2004, p. 311.

¹³ *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (en adelante, *BOCG*), núm. 44, de 5 de enero de 1978, p. 673.

¹⁴ *BOCG*, núm. 82, de 17 de abril de 1978, p. 1620.

¹⁵ Todas las enmiendas presentadas a los artículos del Anteproyecto aparecen recogidas en F. Sainz Moreno y M. Herrero de Padura, *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid, 1989, pp. 65 y ss. Del apartado 1 no prosperaron la enmienda núm. 63 (D. Gonzalo Fernández de la Mora –Alianza Popular–), que proponía el reconocimiento expreso del derecho a constituir partidos políticos y sindicatos, pues se consideró incluido en el texto el derecho a formar partidos políticos; la enmienda núm. 64 (D. Francisco Letamendía Beljuncce –G.P. Mixto–) que postulaba la sustitución del texto por otro que dispusiera: "Se reconoce el derecho de asociación con arreglo a la ley", pues se consideró más amplia la redacción del texto primitivo; y la enmienda núm. 736 (D. José Miguel Orti Bordás –Unión de Centro Democrático–), que defendía una nueva redacción de este apartado: "Los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente" (*BOCG*, Congreso de los Diputados, núm. 82, de 17 de abril de 1978, p. 1535).

del de fundación, que conserva la misma numeración.¹⁶ Además, simplifica el contenido del primitivo apartado 3 que se recoge ahora en el apartado 2 del artículo 21 con la siguiente redacción: “2. Las asociaciones que intenten fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales”.¹⁷ Finalmente, los apartados 5 y 6 (4 y 5 del art. 21, en este momento) sufren únicamente pequeños retoques, al sustituirse en el primero la partícula negativa por el adverbio “sólo” y suprimirse en el segundo la expresión “en todo caso”, y no tuvieron ya ninguna modificación ulterior.¹⁸

- Posteriormente, en el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas,¹⁹ elaborado tras el oportuno debate de dicha Comisión, se introduce la última novedad a la redacción actual al admitirse la precisión de estilo propuesta por el señor Sotillo Martí, del Grupo Parlamentario Socialista, consistente en sustituir en el apartado 2 la expresión “intenten” por la de “persigan”, que contiene un término más objetivo, “en pura técnica jurídica, que el término ‘intenten’, que es un término subjetivo”;²⁰ modificación que se recogió en el Dictamen del Pleno del Congreso de los Diputados.²¹



¹⁶ La Ponencia, en efecto, entiende que el derecho de fundación debe reconocerse en un artículo independiente, y no aceptó las enmiendas que propusieron su supresión por entender que no era un derecho fundamental: núm. 2 del Sr. Carro Martínez; núm. 252 del G.P. Socialista de Cataluña; núm. 340 del Grupo Socialista del Congreso (ibídem).

¹⁷ Las enmiendas que postularon dicha simplificación para mejorar su redacción y, también, para proteger a todos los grupos ideológicos, siempre que no cometieran acciones o utilizaran medios tipificados como delito, fueron: núm. 340 del Grupo Socialista del Congreso; núm. 252 del Grupo Socialista de Cataluña; núm. 122 del Grupo de la Minoría Catalana; núm. 474 del Grupo Mixto y núm. 779 del Grupo de Unión de Centro Democrático. Sin embargo, decaen las enmiendas núm. 64 del Sr. Letamendía Belzunce; núm. 601 del Grupo Vasco y núm. 698 del Sr. Bono Martínez, que proponían su supresión (BOCG, Congreso de los Diputados, núm. 82, de 17 de abril de 1978, pp. 1535-1536).

¹⁸ Respecto a la primera sustitución del apartado 5 no consta su promotor. La supresión del apartado 6 es consecuencia de la aceptación de la enmienda núm. 2 del Sr. Carro Martínez (Alianza Popular); no fue ecogida la núm. 691 del Sr. López Rodó (Alianza Popular), que estimaba que la expresión “de carácter paramilitar” podía inducir a confusión, estando en realidad englobada en el apartado 3. La Ponencia, por el contrario, entendió que este apartado especificaba el carácter genérico de las asociaciones ilegales reguladas en el apartado 3 (BOCG, núm. 82, de 2 de mayo de 1978, p. 1536).

¹⁹ BOCG, núm. 121, de 1 de julio de 1978, p. 2595.

²⁰ En realidad, el Sr. Sotillo Martí ofreció como posibilidades de sustitución, además del término que finalmente se impuso, el que figura en el CP “tenga por objeto”. Fue el Sr. Roca Junyent quien, en nombre de la Ponencia, aceptó la expresión “persigan” como más válida, y fue aprobada así por unanimidad (*Diario de Sesiones* [en adelante, *DS*], Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, Legislatura Constituyente, núm. 71, de 22 de mayo de 1978, p. 2565 y 2566).

²¹ La sesión en la que se aprobó el Proyecto de Constitución fue la de 21 de julio de 1978 (BOCG, núm. 135, de 24 de julio de 1978, p. 2949), después de haber tenido lugar el correspondiente debate en el que se aprobó el artículo que estamos estudiando, por 293 votos a favor y ninguno en contra, con una abstención (*DS*, Congreso de los Diputados, Legislatura Constituyente, núm. 106, de 7 de julio de 1978, pp. 3970 y 4012).

- Finalmente, en el Dictamen de la Comisión del Senado²² el contenido del artículo que, como acabamos de decir, no sufrió ninguna alteración posterior en los sucesivos trámites parlamentarios,²³ únicamente cambia la numeración y se convierte en el artículo 22, tal y como aparece en el texto actual de la Constitución:

1. Se reconoce el derecho de asociación. 2. Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales. 3. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad. 4. Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada. 5. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar.²⁴

2.2. Panorama legislativo del derecho de asociación tras la promulgación de la Constitución española

La promulgación de la Constitución, que regula el derecho de asociación en su artículo 22, supone un vuelco en el estatus normativo



²² BOCG, núm. 157, de 6 de octubre de 1978, p. 3419. En esta fase se presenta una enmienda al apartado 1 de D. Alberto Ballarín Marcial (Unión de Centro Democrático), que propuso constitucionalizar junto a la asociación a la sociedad con ánimo de lucro, sometiéndolas a los mismos requisitos de licitud y publicidad; y dos al apartado 3: la núm. 457 de D. Luis María Xirinacs i Damians (Grupo Mixto), para sustituir este último apartado por otro que estableciese que “las asociaciones de ámbito confederal constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad”, y la núm. 577 de D. Lorenzo Martín-Retortillo Baquer (Progresistas y Socialistas Independientes), que defendía añadir a la frase “inscribirse en un registro”, lo siguiente: “dependiente de la autoridad judicial del lugar donde aquéllas tengan su sede”, con la finalidad de extraer de la órbita administrativa el derecho de asociación y encomendárselo a los tribunales, a la par que lograr la mayor cercanía posible a los ciudadanos. (Todas las enmiendas propuestas en el Senado al texto del Proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados se recogen en Sainz Moreno y Herrero de Padura, *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, op. cit., pp. 2611 y ss. De este modo, efectuada la votación en el seno de dicha Comisión de los dos primeros párrafos, que resultaron aprobados por unanimidad con 25 votos, los párrafos 3, 4 y 5 fueron admitidos por asentimiento. DS, Senado, Comisión de Constitución, Legislatura Constituyente, núm. 43, de 24 de agosto de 1978, pp. 3452-3453.)

²³ Sometido a votación, en la sesión correspondiente del Pleno del Senado, conjuntamente con los arts. 20 y 21, resultó aprobado por 186 votos a favor, y una abstención (DS, Senado, Pleno, Legislatura Constituyente, núm. 60, de 27 de septiembre de 1978, Legislatura Constituyente, pp. 2974, 2984).

²⁴ Gómez Montoro explica el contenido de los distintos párrafos que integran el art. 22: “su apartado primero reconoce, con una proclamación tan solemne como genérica, el derecho de asociación. Aunque con ella aparece apuntarse a la dimensión individual del derecho [...] debe considerarse incluida la tutela de la asociación misma. El resto de los apartados se refieren, en cambio, de forma expresa a las asociaciones lo que no quiere decir que no sean, al mismo tiempo, delimitación del derecho individual de asociación; los apartados 2 y 5, al determinar las asociaciones constitucionalmente prohibidas, delimitan a su vez el ámbito protegido por el derecho; el apartado 3, al precisar la función del Registro en el que ‘deben’ inscribirse las asociaciones, implica a sensu contrario que el ejercicio del derecho no está condicionado a intervención administrativa previa; intervención que es también excluida pro futuro en el apartado 5, en cuya virtud la suspensión y disolución de las asociaciones requieren siempre de la mediación de un órgano judicial”. Gómez Montoro, *Asociación, Constitución, Ley. Sobre el contenido constitucional del derecho de asociación*, op. cit., pp. 60-61.

existente con anterioridad en este ámbito, ya que ahora se reconoce tal derecho fundamental con criterios similares a los del espacio iniciado en 1868: despenalización del fenómeno asociativo y ausencia, hasta fechas recientes, de desarrollo legislativo.

En efecto, este artículo constitucional regula el derecho de asociación apartándose notablemente, en algunos aspectos, de la normación contenida en la Ley de 1964. Singularmente, con respecto a la constitución y dinámica de los entes asociativos, en cuanto que erradica la fiscalización administrativa,²⁵ así como la obligación de inscripción que pasa a ser un mero requisito de publicidad. Finalmente, la suspensión y disolución se reserva, ahora en exclusiva, a la autoridad judicial,²⁶ excepto cuando sobrevienen por disposición estatutaria o voluntad de los socios, como puntualiza el profesor Capilla, quien también matiza el alcance de las restantes causas enumeradas en el artículo 10.º de la Ley de Asociaciones, reinterpretadas a la luz del artículo 22 de la Constitución española (en adelante CE).²⁷

Ante tal situación legislativa, y a pesar de que la Constitución de 1978 deroga genéricamente todas las normas anteriores que resulten incompatibles con los preceptos contenidos en ella



²⁵ F. Capilla Roncero afirmaba en este sentido: "... de resultas del mandato constitucional [...] la potestad administrativa en el reconocimiento de la libertad de asociación ha de entenderse inexistente". Véase *La persona jurídica, funciones y disfunciones*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 115.

²⁶ Otros efectos de la Constitución Española (en adelante, CE) sobre la Ley de Asociaciones de 1964 fueron los siguientes: - en el art. 1.º de la Ley, la referencia a fines ilícitos debe entenderse circunscrita a lo dispuesto en la Constitución y en el Código Penal sobre asociaciones prohibidas; - las exigencias establecidas en el art. 6.3, de comunicar a la Administración información sobre los órganos rectores y presupuesto de ingresos y gastos, debe entenderse exclusivamente vigente en la interpretación de que se faciliten a los Registros de Asociaciones los datos de identificación de los representantes legales.

Para un mayor desarrollo de esta cuestión consúltese la detallada relación que realiza al respecto J. J. Marín López, "Prólogo" (a la 1.ª edición), en *Legislación sobre asociaciones*, Tecnos, Madrid, 2000, pp. 27 y ss.

²⁷ "No puede admitirse la suspensión de asociaciones por el hecho de estar constituidas al margen de la LAsoc., esto es (tras la reinterpretación del sistema) las asociaciones no registradas. Pues, en contra del art. 22.3 CE, elevaría la inscripción en el registro a condición de normal funcionamiento de las asociaciones. Por el contrario, debe entenderse que las asociaciones registradas están también amparadas por la libertad de asociación.

Muy restrictivamente ha de interpretarse la causa segunda: que no se atemperen las asociaciones en su funcionamiento a lo dispuesto en la LAsoc. Acaso pudiera entenderse que, por esta causa, lo que se suspenden son los efectos atributivos de personalidad jurídica de la inscripción, pero no el funcionamiento de la asociación en sí.

Las causas tercera y cuarta (asociaciones ilícitas) se encuentran sustituidas en la actualidad por los arts. 515 y ss. Código Penal [en adelante, CP], que enumeran las asociaciones ilícitas y determinan la disolución coactiva de las mismas.

La disolución coactiva se ciñe a las causas de ilegalidad del CP o a las contenidas en la CE (p.e., art. 28 relativo a la sindicación de militares). Además, si sobrevienen causas determinadas en los estatutos o acordadas por los órganos competentes de la asociación, puede instarse de la autoridad judicial la disolución". F. Capilla Roncero, "Asociaciones y Fundaciones", en A. López y López y V. L. Montés (coords.), *Derecho civil. Parte general*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, p. 697.

(Disposición Derogatoria 3.^a), tanto la doctrina más autorizada como la jurisprudencia concluyeron que la Ley de Asociaciones de 1964 continuaba vigente aunque con restricciones, de modo que se consideraron tácitamente derogados aquellos preceptos que se tachaban directamente de inconstitucionales.²⁸ En la práctica se puede decir que dicha ley se desarrolló y aplicó en lo relativo a la actividad administrativa de fomento (declaración de utilidad pública), ya que en su forma jurídica privada se aplicó a asociaciones el régimen contenido en el Código Civil, y se llegó a una asimilación práctica con la figura de la sociedad.²⁹

De este modo, el Estado pluralista consagrado por la Constitución de 1978, caracterizado por el reconocimiento de los grupos, aparece en numerosos preceptos constitucionales: pluralismo político (art. 1.1); partidos políticos (art. 6.º); sindicatos (arts. 7.º y 28); asociaciones empresariales (art. 7.º); condiciones de libertad e igualdad de los grupos (art. 9.2); confesiones religiosas (art. 16); acceso a medios de comunicación estatales de grupos sociales y políticos, respetando el pluralismo social (art. 20.3); colegios profesionales (art. 36); fomento de las organizaciones de consumidores y usuarios (art. 51); organizaciones profesionales (art. 52); audiencia a organizaciones y asociaciones (art. 105); asociaciones profesionales de jueces, magistrados y fiscales (art. 127.1); sociedades cooperativas (art. 129.2); colaboración de sindicatos y organizaciones profesionales, empresariales y económicas en la planificación económica (art. 131.2).

Dicho Estado tiene como uno de sus núcleos primarios el reconocimiento del derecho de asociación, que ha supuesto un hito capital en la rectificación total y plena de la tradición fiscalizadora, ya secular, del ordenamiento español. Así, ha introducido las líneas maestras del derecho de asociación con un espíritu amplio y extensivo, trazando, puntualmente, sus restricciones y reduciendo al mínimo la intervención estatal en su libre desenvolvimiento.

Por otro lado, para describir el panorama legal creado con la entrada en vigor de la Constitución se debe tener en cuenta que, antes y después de esta, han existido diversas regulaciones de las



²⁸ Ya en un primer momento, la Sentencia del Tribunal Supremo (en adelante STS) de 3 de junio de 1979, en un loable esfuerzo aclaratorio y marcando una línea progresista y favorecedora del derecho de asociación, falló la derogación de los arts. 3.º, 4.º, 5.º y 6.º de la citada Ley. En cuanto a la doctrina, véase por todos G. Fernández Farreres, *Asociaciones y Constitución*, Civitas, Madrid, 1987, pp. 27 y ss.

²⁹ La jurisprudencia, desde otra perspectiva, señaló que no puede identificarse dicho contrato civil con el pacto asociativo. Sentencias del Tribunal Constitucional 218/1988, de 22 de noviembre, FJ 2º, y 5/1996, de 16 de enero, FJ 9º. En la misma línea STS de 7 de junio de 1997.

asociaciones, tanto en el espacio sectorial como en los ámbitos autonómico y comunitario. Pues bien, el Tribunal Constitucional ha concluido en reiterados pronunciamientos que “el art. 22.1 CE reconoce el derecho de asociación sin referencia material alguna, de modo que este derecho se proyecta sobre la totalidad del fenómeno asociativo en sus muchas manifestaciones y modalidades (Sentencias del Tribunal Constitucional [en adelante, SSTC] 67/1985, 23/1987 y 56/1995)”.³⁰

Asimismo, es necesario tener presentes los títulos competenciales del Estado en esta materia y en otras conexas. La intervención legislativa estatal en el régimen de las asociaciones deriva, especialmente, de los siguientes artículos de la Constitución: 81.1, reserva de ley orgánica; 149.1.1.^a, condiciones básicas de ejercicio de los derechos fundamentales; 149.1.6.^a, legislación procesal; y 149.1.8.^a, legislación civil.

Para las asociaciones políticas y los sindicatos, la entrada en vigor de la Constitución española supuso la elevación al rango de derechos fundamentales de ambas manifestaciones de la libertad asociativa. En efecto, para los partidos políticos la aprobación de la Constitución española supuso su reconocimiento, por primera vez, en la historia constitucional del país, a través del artículo 1.º, que consagra el pluralismo político al que contribuyen decisivamente estas organizaciones, y del artículo 23, que reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente escogidos en elecciones periódicas por sufragio universal; por último, el artículo 6.º consagra plenamente su existencia al disponer: “Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura y funcionamiento deberán ser democráticos”.³¹



³⁰ STC 5/1996, de 16 de enero, FJ 6º. En el mismo sentido se pronuncia Gómez Montoro al señalar: “El art. 22 es, por tanto, norma común a toda manifestación asociativa y, por ello mismo, contiene también el régimen jurídico básico de toda asociación y, en cuanto tal, supone el límite que necesariamente deberán respetar las leyes que regulen los distintos tipos asociativos”. A. J. Gómez Montoro, “Veinticinco años de derecho de asociación”, *Revista de Derecho Político*, 2003-2004, (58-59), p. 245.

³¹ Comentarios a dicho precepto se pueden encontrar en F. J. Bastida Freijedo, “Notas sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos y su reconocimiento constitucional”, en AA.VV., *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, vol. III, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, 1988, pp. 1647-1688; R. Morodo Leoncio y P. Lucas Murillo de la Cueva, “Comentario al art. 6º: Partidos políticos”, en O. Alzaga Villaamil (coord.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo I, Edersa, Madrid, 1996, pp. 303-329; J. Jiménez Campo, “Sobre el régimen jurídico constitucional de los partidos políticos”, *Revista de Derecho Político*, 1988, (26), pp. 1-26; y J. L. García Guerrero, *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996.

El régimen infraconstitucional vigente de los partidos políticos, salvo en lo referente a su financiación, objeto de la Ley Orgánica 3.^a de 2 de julio de 1987,³² estaba constituido por la Ley de 4 de diciembre de 1978,³³ de Partidos Políticos y, en lo que no contradecía la Constitución, por la de 14 de junio de 1976.³⁴ Dicho marco legal se centraba, fundamentalmente, en los aspectos formales de la constitución y el reconocimiento de los partidos, en detrimento de los estructurales y de funcionamiento, cuya falta de regulación se había dejado sentir con el paso del tiempo. “El notorio esfuerzo de la jurisprudencia constitucional y ordinaria para completar un marco legal insuficiente no permitía desconocer [...] que el breve articulado de la Ley 54/1978 había quedado plenamente rebasado”.³⁵

Por todo ello, el Gobierno presentó el Proyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos³⁶ que, tras su tramitación parlamentaria, terminó siendo la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.³⁷ Su estatuto jurídico se completa con las previsiones contenidas en los Reglamentos parlamentarios, en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General,³⁸ en el Código Penal que tipifica las asociaciones ilegales sin olvidar las relacionadas con la financiación de los partidos, sin perjuicio del intenso trabajo interpretativo llevado a cabo por el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional.³⁹



³² BOE, núm. 158, de 3 de julio de 1987. Para un análisis de este aspecto de los partidos políticos se puede consultar P. Lucas Murillo de la Cueva, “La financiación de los partidos y de las elecciones. La legislación interminable”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 1993, (37), pp. 21 y ss., y “La financiación de los partidos políticos. Materiales para un debate”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 1993, (5), pp. 107 y ss.

³³ BOE, núm. 293, de 8 de diciembre de 1978.

³⁴ BOE, núm. 144, de 16 de junio de 1976.

³⁵ Dictamen del Consejo de Estado, de 18 de abril de 2002, relativo al Anteproyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos.

³⁶ BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 93-1, de 24 de abril de 2002.

³⁷ BOE, núm. 154, de 28 de junio de 2002. La ley ha sido objeto de análisis, entre otros, por J. M. Porras Ramírez, “Comentarios acerca del estatus constitucional de los partidos políticos y de su desarrollo en la Ley Orgánica 6/2002”, *Revista de las Cortes Generales*, 2002, (57), pp. 7-35.

³⁸ BOE, núm. 147, de 20 de junio de 1985.

³⁹ Es interesante destacar, en este aspecto, que la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 13 de febrero de 2003, Asunto Refah Partisi y otros (Partido de la Prosperidad), ha sido el referente jurisprudencial tanto en la STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 12^o, que desestimando el recurso 5550/2002, promovido por el Gobierno Vasco contra diversos preceptos de la Ley Orgánica de 27 de junio de 2002, de Partidos Políticos, la ha declarado plenamente conforme a la Constitución; como en la STS de 27 de marzo de 2003, que declara la ilegalización de HB, EH y Batasuna (FJ 4, II), en relación, sobre todo, con la actitud tibia o ambigua de los responsables del partido acerca del uso de la violencia como método político. Entre los comentarios a dicha jurisprudencia se pueden citar los de J. A. Montilla Marcos, “Algunos cambios en la concepción de los partidos. Comentario a la STC 48/2003, sobre la LO 6/2002, de partidos políticos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 2003-2004, (12-13), pp. 559-585; y J. Tajadura Tejada, *Partidos políticos*

En su segunda vertiente, el artículo 7.^o⁴⁰ de la Carta consagra el valor esencial que los constituyentes asignan a los sindicatos y organizaciones empresariales como entes al servicio de la defensa de los intereses económicos y sociales.⁴¹ En conexión con el anterior, el artículo 28⁴² proclama el derecho de libertad sindical al reconocer, por primera vez en una Constitución española, el derecho de huelga en su apartado segundo.⁴³

Con posterioridad a la CE se pueden citar como normas importantes que han incidido sobre el derecho que nos ocupa las siguientes: Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores,⁴⁴ que en la actualidad se encuentra derogado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores;⁴⁵ Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical,⁴⁶ que ha sustituido a la anterior Ley de

y Constitución. Un estudio de la LO 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos, y de la STC 48/2003, de 12 de marzo, Civitas, Madrid, 2004, pp. 125 y ss.

⁴⁰ En la actualidad, los sindicatos más representativos en el ámbito nacional son UGT y CC.OO. y en el autonómico ELA-STV y Convergencia Intersindical Gallega. Por su parte, la asociación empresarial más representativa en nuestro país es la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), a la que está adherida la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME).

⁴¹ “1. Todos tienen derecho a sindicarse libremente. La ley podrá limitar o exceptuar de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos. La libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas. Nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato.

2. Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad”. Entre otros, véanse M. C. Palomeque López, *Los derechos laborales en la Constitución española*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981; J. Vida Soria, y A. Gallego Morales, “Artículo 28º: Derechos sindicales y de huelga”, en O. Alzaga Villaamil (coord.) *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo III, Edersa, Madrid, 1996, pp. 273-313; y A. Baylos Grau, *Derecho de huelga y servicios esenciales*, Tecnos, Madrid, 1987.

⁴² Además de estos artículos basilares, la CE contiene a lo largo de su articulado diferentes referencias atinentes a los sindicatos y a las organizaciones profesionales: art. 37.1, sobre el derecho de autonomía colectiva; art. 37.2, relativo al derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo; art. 129.1, que regula la participación en la Seguridad Social y en los organismos públicos cuya función afecte a la calidad de vida o bienestar general; art. 129.2, atinente a la participación en la empresa; art. 131.2, concerniente a la participación de los sindicatos y de las asociaciones empresariales en la planificación económica, entre otros.

⁴³ BOE, núm. 64, de 14 de marzo de 1980.

⁴⁴ BOE, núm. 75, de 29 de marzo de 1995.

⁴⁵ BOE, núm. 189, de 8 de agosto de 1985.

⁴⁶ A pesar de que la LOLS imponga en su art. 4.º la obligación legal de depósito de los estatutos sindicales como trámite previo para adquirir la personalidad jurídica y la plena capacidad de obrar, ello no supone una autorización previa contraria a la libertad de constitución de los sindicatos, al tratarse de un control de legalización meramente formal. Véase C. Sáez Lara, “Sindicatos y orden constitucional”, en A. V. Sempere Navarro (dir.) y R. Martín Jiménez (coord.), *El modelo social en la Constitución española de 1978*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2003, pp. 556-557.

1 de abril de 1977 sobre regulación del derecho de asociación sindical, en cuanto a los sindicatos, aunque esta última continúa vigente para las asociaciones profesionales y empresariales;⁴⁷ Ley 7/1989, de 12 de abril, de Bases de Procedimiento Laboral.⁴⁸ La libertad sindical y el asociacionismo político, no obstante, se ven sometidos, en cuanto a su titularidad, a ciertas restricciones y modulaciones en su aplicación concreta a determinados colectivos.

3. EL CAMINO HACIA LA LEY ORGÁNICA REGULADORA DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN. PRECEDENTES PARLAMENTARIOS

3.1. Iniciativas legislativas presentadas

El proceso de gestación de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación (en adelante LODA) ha sido precedido por una serie de copiosas iniciativas parlamentarias iniciadas ya en la Legislatura Constituyente, aunque destacan, por ser las más fructíferas en este ámbito, las Legislaturas VII (3 de mayo de 2000 - 22 de abril de 2004) y VIII (22 de abril de 2004 - 9 de marzo de 2008). Mientras que durante la VII Legislatura vio la luz la mencionada Ley Orgánica, en la VIII Legislatura la actividad parlamentaria giró en torno a modalidades concretas del derecho de asociación, especialmente las referidas a la actuación de este en la esfera militar.

Asimismo, conviene recordar que un tema muy candente en el periodo que abarca de la V a la VIII Legislaturas fue el de la posible vulneración de la vertiente negativa de la libertad asociativa por parte de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, que produjo numerosos recursos y cuestiones de inconstitucionalidad. Incluso fue promovido un recurso contra determinados preceptos de la LODA, promovido por el Parlamento de Cataluña.

Por último, de entre las iniciativas propuestas, hay que detenerse en la Proposición de Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación presentada por el PSOE. En línea comparativa con la LODA, dicha Proposición no presenta diferencia sustancial alguna en cuanto a su sistemática. Con respecto a los contenidos de ambos textos se



⁴⁷ BOE, núm. 88, de 13 de abril de 1989.

⁴⁸ DS, Congreso de los Diputados, Pleno, VII Legislatura, núm. 79, de 24 de abril de 2001, pp. 3957, 3958, 3960, 3963.

aprecian, sin embargo, las siguientes variaciones: el peso normativo concedido al artículo 9.2 CE en la Proposición, así como el reconocimiento a los extranjeros residentes de la capacidad para constituir asociaciones. Las principales críticas, unánimemente vertidas contra dicho texto, se han referido a su intrusionismo competencial en el ámbito autonómico y a su excesivo carácter reglamentista.⁴⁹ Como contrapartida se destacó que la Proposición presentaba el indudable acierto de integrar los aspectos positivos de las leyes autonómicas dictadas sobre el derecho de asociación, así como de otras leyes sobre asociaciones dictadas en un momento posterior a la entrada en vigor de la Constitución, lo que imprime un innegable sello de seguridad al ordenamiento jurídico.

3.2. El Proyecto de Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación de 26 de junio de 2001

3.2.1. El Anteproyecto de Ley Orgánica

Nuestro ordenamiento jurídico histórico no se ha mostrado especialmente prolífico en la promulgación de leyes donde se contemple la libertad asociativa, de hecho son solo dos los textos legales específicos de regulación de este derecho. Ello ha tenido como efecto la excesiva perduración de estas leyes en el tiempo, con la consecuente falta de acomodo, en algunos de sus extremos, a la realidad social de la época a la que debían ser aplicables. La anterior aseveración ha adquirido tintes de auténtico “drama legislativo” en la Ley de 24 de diciembre de 1964, cuya vigencia tras la publicación de la Constitución de 1978 ha obligado a una constante interpretación en orden a la determinación de aquellos de sus preceptos que, por estar abiertamente en contradicción con la Norma Suprema, se entendían tácitamente derogados.

De ahí que desde diferentes ámbitos, pero unidas en una misma aspiración, se hubieran alzado muchas voces reclamando y poniendo de manifiesto la necesidad de una nueva Ley Orgánica que, de una



⁴⁹ Fernández Farreres, *Asociaciones y Constitución*, op. cit., p. 31; J. López-Medel Bascones, “Una nueva regulación del derecho de asociación”, *La Ley*, 2001, (7), p. 1338. Por su parte, Díez-Picazo pone de relieve que semejante pasividad legiferante, solo comparable en materia de cláusula de conciencia de los informadores o de derecho de petición, se presenta de modo más llamativo en el ámbito asociativo dada la magnitud de dicho fenómeno. Véase L. M. Díez-Picazo Giménez, “Introducción a la libertad de asociación”, en AA.VV., *Visión Iberoamericana del tema constitucional*, Fundación Manuel García-Pelayo, Caracas, 2003, p. 373.

manera general, regulase el derecho de asociación en España.⁵⁰ Sin embargo, han tenido que pasar veinticuatro años desde que vio la luz nuestra actual Constitución para que apareciera la vigente Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación de 22 de marzo de 2002.⁵¹

La culminación de este proceso legislativo inició con el Anteproyecto de Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación aprobado por el Consejo de Ministros el 18 de enero de 2001, fruto de un continuado estudio en el que intervinieron para su elaboración no solo los operadores jurídicos estatales implicados, sino también sectores sociales directamente afectados y cuya perspectiva ha de ser necesariamente considerada.

En su esencia, el contenido del Anteproyecto se integra de la regulación del derecho de asociación –*ex art. 81 CE*–; el establecimiento de su régimen jurídico, tanto externo como interno, aunque este último sólo respecto de algunos aspectos concretos –ambas materias al amparo del art. 149.1.1 CE–; la contemplación de los aspectos procesales –en aplicación del art. 149.1.6 CE– y el régimen de las asociaciones declaradas de utilidad pública estatal –*ex art. 149.1.14º CE*–. Este contenido está orientado por tres criterios principales: a) generalidad, aun cuando únicamente rijan con carácter supletorio respecto de los tipos asociativos regulados por ley especial; b) minimalidad, ya que, como ley de mínimos, se limita a regular los elementos estrictamente caracterizados del derecho fundamental de asociación; c) brevedad y concisión, pues únicamente contempla las líneas generales del derecho de asociación.

De entre sus novedades descuellan las siguientes:

- La previsión de las asociaciones de los funcionarios, que se contiene en la ley general sin perjuicio de las especificidades reguladas en la legislación sectorial de la función pública.
- El acogimiento de las libertades asociativas a asociarse (positiva) y a no hacerlo (negativa), y la incorporación a la ley la doble dimensión doctrinalmente definida.
- La atribución de capacidad para constituir asociaciones a las personas jurídicas.



⁵⁰ Tan largo interregno no debe extrañar si recordamos que esta ha sido la tónica general en la regulación del derecho de asociación en España: once años entre la Constitución de 1876 y la Ley de 1877 y treinta y tres, por tanto el periodo más largo, entre la Constitución de 1931 y la Ley de 1964.

⁵¹ En concreto, los diversos ministerios que participaron en la elaboración de la Ley han sido: Justicia, Defensa, Hacienda, Trabajo y Asuntos Sociales, Presidencia, Sanidad y Consumo y, sobre todo, el Ministerio del Interior a través de su Secretaría General Técnica.

- Los principios de fomento y no injerencia en las relaciones de las asociaciones con la Administración Pública.
- El contenido mínimo de los Estatutos y el requisito de tres personas para su constitución, de acuerdo con el viejo aforismo *tria facit collegium*.
- La regulación específica del domicilio de la asociación.
- La separación entre el patrimonio social y el de los asociados.
- La libertad de autoorganización.
- El régimen de actividades y las restricciones al fin de lucro.
- Las obligaciones documentales y contables como garantía de los asociados.
- La previsión de un procedimiento administrativo para aplicar el patrimonio de una asociación disuelta.
- El régimen de liquidación y la remisión al proceso concursal en su caso.
- Los derechos básicos de los asociados.
- El régimen y procedimiento registral.
- La posibilidad de creación de Consejos Sectoriales de Asociaciones.

En cuanto a su estructura, el Anteproyecto consta de una “Exposición de Motivos”, cuarenta artículos agrupados en ocho capítulos, tres disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y cuatro finales, distribuidas de la siguiente manera:

La “Exposición de Motivos”, distribuida en nueve apartados, declara los objetivos del Anteproyecto –desarrollo del art. 22 CE, mediante Ley Orgánica– y se refiere a su contenido; incide en los aspectos relevantes y motiva las soluciones novedosas aportadas por el Anteproyecto. También cabe destacar en dicha Exposición la referencia que el apartado I efectúa al Dictamen de 28 de enero de 1998, del Comité Económico y Social de la Unión Europea, que recuerda la importancia que tienen las asociaciones para la conservación de la democracia.

El capítulo I, “Régimen del derecho de asociación”, artículos 1.º a 4.º, contempla el objeto y ámbito de aplicación de la Ley, el contenido y principios del derecho de asociación, la capacidad para constituir asociaciones y los principios de sus relaciones con la Administración.

El capítulo II, “Constitución de las asociaciones”, artículos 5.º a 9.º, regula el contenido del acta fundacional y de los estatutos, las características de la denominación y el domicilio, y la necesidad de inscripción en el registro, a los solos efectos de publicidad.

El capítulo III, “Funcionamiento de las asociaciones”, artículos 10.º a 17, se refiere a su régimen de funcionamiento y actividades, a sus

obligaciones documentales y contables, al régimen de responsabilidad en su actividad, a las asociaciones de carácter temporal, a la modificación de los Estatutos, a la disolución de asociaciones y, finalmente, a su liquidación.

El capítulo IV, “Asociados”, artículos 18 a 22, contempla el derecho a asociarse, la naturaleza de la cualidad de asociado, los derechos y deberes de los asociados y el supuesto especial de separación voluntaria.

El capítulo V, “Registro de asociaciones”, artículos 23 a 28, declara el “derecho a la inscripción”, y regula el objeto y contenido del Registro Nacional de Asociaciones, así como de los Registros Autonómicos; y en las ciudades de Ceuta y Melilla, el carácter público de estos y el procedimiento de inscripción.

El capítulo VI, “Medidas de fomento”, artículos 29 a 34, contiene las medidas de fomento, requisitos, derechos y obligaciones de las asociaciones declaradas de utilidad pública, así como el procedimiento de declaración y revocación, y otros beneficios a otorgar por las Administraciones autonómicas en el ámbito de sus competencias.

El capítulo VII, “Garantías jurisdiccionales”, artículos 35 a 39, establece el régimen de la tutela jurisdiccional de los derechos y libertades afectadas en el entorno del derecho de asociación.

El capítulo VIII, “Consejos Sectoriales de Asociaciones”, artículo 40, regula estos consejos como órganos de consulta, información y asesoramiento en los que se integrarán representantes de las Administraciones y de las asociaciones.

Las Disposiciones Adicionales contemplan: primera, la posibilidad de extensión de la declaración de utilidad pública a las asociaciones reguladas por legislación especial; segunda, el ejercicio del derecho de asociación por los miembros de las Fuerzas Armadas o de los institutos armados de naturaleza militar; y tercera, la aplicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en las cuestiones no reguladas en la Ley y sus normas de desarrollo.

Las Disposiciones Transitorias disciplinan el régimen transitorio de las asociaciones inscritas, y de las declaradas de utilidad pública.

La Disposición Derogatoria abroga expresamente la Ley 191/1964, de 26 de diciembre, reguladora de las asociaciones, y cuantas disposiciones se opongan a la Ley.

Las Disposiciones Finales establecen, la primera, el carácter de la Ley; la segunda, su carácter supletorio respecto a todas las asociaciones

sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas; la tercera, la autorización al Consejo de Ministros para el dictado de disposiciones de aplicación y desarrollo; y la cuarta, la regla para su entrada en vigor –al día siguiente de su publicación–.

El Anteproyecto fue acompañado de una serie de documentos, de acuerdo con lo recogido por el artículo 88 de la Constitución, que se refiere a los antecedentes que han de ponerse a disposición de las Cámaras. Tales antecedentes fueron:

La “Memoria justificativa”, elaborada por el Ministerio del Interior, que se hace eco de la legislación preconstitucional y de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. Tienen competencia exclusiva para regular el derecho de asociación las Comunidades del País Vasco, Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana, Canarias y Navarra, habiéndola ejercido las dos primeras mediante la Ley 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones del País Vasco (que fue objeto de recurso de inconstitucionalidad, dictándose la Sentencia del Tribunal Constitucional 173/1988, de 23 de julio), y la Ley 7/1997, de 18 de junio, de Asociaciones de Cataluña (contra la que se promovió recurso de inconstitucionalidad No. 3194/97, admitido a trámite por providencia del TC de 28 de octubre de 1997).

En la “Memoria” se pone de manifiesto que el Anteproyecto responde a la necesidad ineludible de desarrollar el artículo 22 de la Constitución mediante ley orgánica para expulsar del ordenamiento positivo una ley preconstitucional parcialmente aplicable, y se hace eco de la doctrina constitucional recaída en esta materia, fundamentalmente a través de las sentencias del Tribunal Constitucional de 5/1996, de 16 de enero; 67/1985, de 24 de mayo; 115/1987, de 7 de julio; 244/1991, de 16 de diciembre; 218/1988, de 23 de noviembre; 291/1993, de 18 de octubre y 173/1988, de 23 de julio.

La “Memoria económica” pone de manifiesto que de la nueva regulación no se prevé repercusión económica alguna, ni incremento del gasto público, ya que las funciones administrativas que se contemplan serán realizadas por los órganos actualmente existentes. Añade que tal vez la regulación de nuevos tipos de asociaciones declaradas de utilidad pública pudiera comportar una disminución de ingresos para la Hacienda Pública, pero considera imposible realizar dicho cálculo y estima una incidencia mínima en todo caso, y con respecto a los Consejos Sectoriales de Asociaciones, se explica que resulta imposible determinar su cuantificación económica, debido a que se desconoce el número y composición de los que se crearán, por lo que pospone esta cuantificación para el momento en que se desarrolle su

reglamentación. El Ministerio de Hacienda puntualiza en su informe unido que debe mantenerse el régimen de silencio negativo para la obtención de la declaración de utilidad pública, dado que comporta el acceso a beneficios fiscales y que así se regula en la disposición adicional 29 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado para 2001.

Completa el expediente una propuesta alternativa de ciertos preceptos para: prever un contenido estatutario mínimo en defecto de regulación expresa (art. 10.º bis); establecer los supuestos de ejercicio retribuido de cargos (art. 11 bis); atribuir eficacia constitutiva (efectos a terceros) de la inscripción registral para la modificación estatutaria (art. 15); añadir “promoción de los derechos humanos” y sustituir “asistencia social” (en vez de “carácter asistencial”) como fines asociativos en el artículo 30.a; prever la resolución extrajudicial de conflictos en una nueva disposición adicional; y mejorar la sistemática del artículo 25.

3.2.2. *Los informes de los órganos consultivos*

Sobre la base de este texto se emitieron los informes preceptivos, pero no vinculantes, de los órganos consultivos. Del “Informe del Consejo General del Poder Judicial”, la LODA se hizo eco, entre otras, de las siguientes recomendaciones: circunscribir el ámbito subjetivo del órgano de representación de la asociación a los propios asociados; fijar el sistema de responsabilidad de los administradores y reconocer a los asociados la facultad de impugnar aquellos acuerdos de los órganos de la asociación que estimen contrarios a la ley o a los estatutos.

Por su parte, el “Dictamen del Consejo de Estado” contiene los siguientes extremos destacables a los efectos de este trabajo: a la luz del Convenio de Roma, subraya que tanto la libertad positiva como la negativa pertenecen al contenido esencial del derecho de asociación, y toma en consideración las peculiaridades que revisten las Fuerzas Armadas; recalca el carácter limitado de dicho derecho debido a la naturaleza eminentemente social de su ejercicio y a su posición fundamentadora en el desarrollo de la sociedad democrática; pone especial énfasis en la no interferencia del Estado en dicha libertad, sino que más bien la garantice, incluso en el seno de la asociación; en sintonía con su naturaleza de ser un derecho para la libertad, se debe facultar al Estado, *ex art. 149.1.1*, para adoptar las medidas precisas dirigidas a su más amplio desarrollo; evidencia la necesidad

de una clara delimitación de las competencias autonómicas en materia de asociaciones; plantea la posibilidad de la transmisibilidad de la cualidad de asociado cuando esté prevista en los Estatutos, “salvo en relación a aquellos pactos que no tengan naturaleza asociativa”. Por último, en el “Dictamen” se evidencian las cuatro dimensiones esenciales del derecho de asociación, y se advierte de la conveniencia de regular este derecho en un doble texto normativo: a través de preceptos ordinarios aquellos puntos de competencia estatal, reservando para una ley orgánica los referidos al contenido esencial. Con este planteamiento, el Consejo de Estado incide en la libertad de autoorganización de la asociación, apostando por la imposición del funcionamiento democrático, así como por la participación en los órganos sociales de terceros no asociados que coadyuven vigorosamente en la actividad social.

3.2.3. El debate parlamentario

En contraste con el largo interregno transcurrido entre la promulgación de la CE y la regulación del derecho de asociación, el proceso parlamentario de tramitación de la Ley Orgánica resultó ser bastante breve. Se inició el 29 de junio de 2001, cuando la Mesa de la Cámara ordenó la publicación del Proyecto de Ley Orgánica del Derecho de Asociación y encomendó a la Comisión Constitucional emitir su Dictamen. La Mesa estableció, al mismo tiempo, un plazo de enmiendas por un período de quince días hábiles,⁵² que conoció sucesivas ampliaciones, bien fuera para revisar la totalidad o el articulado,⁵³ como es habitual.⁵⁴ El 30 de octubre de 2001 la Ponencia encargada de redactar el informe sobre el Proyecto de Ley lo elevó a la Comisión,⁵⁵ y el 2 de noviembre de 2001 la Comisión Constitucional elevó a la Sra. Presidenta de la Cámara su correspondiente Dictamen de conformidad con dicho informe.⁵⁶ El Proyecto de Ley fue aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su reunión del día 22 de noviembre de

⁵² BOCG, Congreso de los Diputados, serie A, núm. 41-1, de 29 de junio de 2001.

⁵³ BOCG, Congreso de los Diputados, serie A, núms. 41-2 a 41-5, de 12 y 26 de septiembre y de 3 y 10 de octubre de 2001, respectivamente.

⁵⁴ Fueron publicadas en el BOCG, Congreso de los Diputados, serie A, núm. 41-6, de 17 de octubre de 2001. El índice de enmiendas al articulado se encuentra en el BOCG, Congreso de los Diputados, serie A, núms. 41-7 y 41-8, de 18 y 22 de octubre de 2001, respectivamente.

⁵⁵ BOCG, Congreso de los Diputados, serie A, núm. 41-9, de 30 de octubre de 2001.

⁵⁶ BOCG, Congreso de los Diputados, serie A, núm. 41-10, de 2 de noviembre de 2001.

2001, sin modificaciones con respecto al texto del Dictamen, emitido de conformidad con el texto del informe.⁵⁷

En esta fase de la tramitación, una vez presentado el Proyecto de Ley,⁵⁸ se defendieron, en un primer momento, enmiendas a la totalidad con petición de devolución de su texto al Gobierno de la nación, por parte del Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida y del Grupo Parlamentario Mixto, y enmiendas a la totalidad del texto alternativo presentado por el Grupo Parlamentario Socialista el año anterior, enmiendas todas ellas que fueron rechazadas.⁵⁹ No obstante, las relativas a la totalidad del texto alternativo se transformaron en enmiendas parciales, de las cuales algunas prosperaron y se incluyeron en el informe de la Ponencia, mientras que otras fueron rechazadas.⁶⁰



⁵⁷ BOCG, Congreso de los Diputados, serie A, núm.41-11, de 28 de noviembre de 2001.

⁵⁸ El Sr. Ministro de la Presidencia (Lucas Giménez) expuso en este acto los puntos más novedosos del Proyecto de Ley, sintetizándolos en siete apartados: 1. Extensión de la capacidad para constituir asociaciones a las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, en armonía con lo dispuesto en el art. 9.2 CE, bastando la concurrencia de tres personas para la constitución; 2. Regulación de la inscripción en el registro correspondiente, dotándola de efectos meramente publicitarios, en conexión con el art. 22.3 CE, de modo que adquiera plena personalidad jurídica con el acuerdo de constitución; 3. Consagración del principio de autoorganización de las asociaciones que quedan sometidas a lo dispuesto en sus Estatutos, para los que se establece una regulación mínima; 4. Fomento de las asociaciones que desplieguen actividades de interés general, a las que se les conceden, entre otras ventajas, subvenciones y beneficios fiscales; 5. Inclusión de un catálogo de derechos y deberes de los asociados que asegura el funcionamiento democrático de los entes sociales; 6. Establecimiento de criterios de distribución de competencias entre el Registro Nacional y los Registros Autonómicos, a los que se añaden los de las ciudades de Ceuta y Melilla, previendo la coordinación entre ellos; 7. Posibilidad de creación de Consejos Sectoriales de Asociaciones para cada sector concreto de actividad, con el fin de facilitar el contacto continuo entre las asociaciones y las Administraciones Públicas. En su conclusión, el Sr. Ministro subrayó las cuatro libertades fundamentales que este Proyecto pretendió amparar: libertad de creación de asociaciones y de adscripción a las ya creadas; libertad de no asociarse y de dejar de pertenecer a las asociaciones; libertad de organización y funcionamiento interno, sin injerencia de los poderes públicos; y establecimiento de garantías y facultades de los asociados individualmente considerados frente a la asociación propiamente dicha (*DS*, Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, VII Legislatura, núm. 108, de 27 de septiembre de 2001, pp. 5242-5244).

⁵⁹ Todos estos Grupos Parlamentarios reprocharon al Proyecto una excesiva burocratización, y su carácter extremadamente reglamentista (*DS*, Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, VII Legislatura, núm. 108, de 27 de septiembre de 2001, pp.5244-5255).

⁶⁰ En total las enmiendas presentadas ascendieron a 220. Entre las que no se admitieron se pueden citar: - las que sugerían la modificación o supresión de la exigencia de democracia interna en la organización de las asociaciones (núms. 9, 10 y 21 del G.P. Vasco y la 64 del G.P. Mixto); - las que propugnaron separar la regulación de los elementos esenciales del derecho de asociación mediante una ley orgánica, de la regulación del ejercicio de este derecho a través de una ley ordinaria (núm. 6 y 37 del G.P. Vasco), aunque el Dictamen del Consejo de Estado, en este punto, se orientaba, también, en el mismo sentido, como ya vimos con anterioridad; - las que pedían la precisión de los conceptos de asociación secreta y asociación paramilitar (núm. 13, del G.P. Vasco); - las que reclamaban un mayor ámbito del derecho de asociación tanto para los extranjeros (núm. 66 del G.P. Mixto; núm. 159, del G.P. Socialista), como para los militares (núms. 43 y 59, del G.P. de Coalición Canaria; núms. 67, 99 y 114 del G.P. Mixto; núms. 157 y 158 del G.P. Socialista; núms. 218 y 219 del G.P. Federal de Izquierda Unida); - algunas de las que solicitaban el reconocimiento de mayores competencias autonómicas (núms. 174, 179, 180, 182, 183, 186, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 196, 198, 199, 207 y 208, del G.P. Catalán; núms. 6, 27, 28, 29, 38, 39, del G.P. Vasco; núms. 40, 45 del G.P. de Coalición Canaria); - la proposición de un modelo alternativo de fomento del asociacionismo

Entre las que se aceptaron destaca, por los sucesivos debates que originó, la propuesta por el Grupo Parlamentario Popular que modificó el artículo 1.2 del Proyecto con relación a determinadas asociaciones de la Iglesia Católica.⁶¹

En la Ponencia se analizó el contenido del Proyecto de Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación, y en el respectivo informe se destacaron como principales novedades de la norma las siguientes:

- Necesidad ineludible de regulación para abordar el desarrollo del artículo 22 de la Constitución, mediante Ley Orgánica, al tratarse del ejercicio de un derecho fundamental.
- Generalidad, minimalidad y brevedad: inclusión en un único texto normativo de la regulación íntegra y global de todos los aspectos relacionados con el derecho de asociación o con su libre ejercicio, desde la perspectiva de no injerencia.
- Definición clara y concisa del régimen del derecho de asociación: objeto, principios y capacidad. Contenido esencial y alcance del derecho de asociación, con inclusión de las libertades asociativas positiva (a asociarse) y negativa (a no asociarse).
- Facultades mínimas de la Administración en relación con la inscripción de las asociaciones, a los efectos de publicidad. Adquisición de la personalidad jurídica de las asociaciones en el momento de la aprobación del acta fundacional.
- Relación con la Administración: principio de no injerencia. Regulación concisa de los extremos importantes en el tráfico jurídico, como son, entre otros, el contenido del acta fundacional y de los estatutos, la modificación y disolución de las asociaciones, sus obligaciones documentales y contables y la liquidación.
- Funcionamiento y régimen de actividades de las asociaciones con respeto absoluto al principio de autoorganización. La ley se limita a prever la existencia de una asamblea general, como órgano de gobierno, y de un órgano de representación, encargado de la gestión diaria.
- Por primera vez se establece un catálogo completo de derechos y deberes de los asociados.

(núms. 156, 163, 168, 169 del G.P. Socialista; núms. 211-217 del G.P. Federal de Izquierda Unida). Todas estas enmiendas aparecen recogidas en los BOCG, Congreso de los Diputados, serie A, núms. 41-6, de 17 de octubre de 2001; 41-8, de 22 de octubre de 2001, y su defensa se contiene en el DS, Congreso de los Diputados, Comisión Constitucional, VII Legislatura, núm. 347, de 25 de octubre de 2001.

⁶¹ Enmienda núm. 131: "Se regirán por su legislación específica [...] las asociaciones de la Iglesia Católica que hayan adquirido personalidad jurídica civil de conformidad con lo dispuesto en la Ley..." (BOCG, Congreso de los Diputados, serie A, núm.41-6, de 17 de octubre de 2001).

- Actividad de la Administración en relación con el Registro de Asociaciones: régimen jurídico de la inscripción. Actuación conjunta de los registros nacional y autonómicos de asociaciones en función del ámbito territorial de actuación, con la previsión expresa de coordinación de ambos tipos de registros.
- Especial atención a las actividades de fomento y colaboración de las Administraciones Públicas. Medidas de fomento y régimen de las asociaciones de utilidad pública, con regulación de las condiciones y el procedimiento para acceder a tal declaración y derechos que confiere esta.
- Garantías jurisdiccionales, sin las cuales el ejercicio del derecho de asociación podría convertirse en una mera declaración de principios.
- Consejos Sectoriales de Asociaciones, como órganos de consulta, información y asesoramiento, agrupados por ámbitos concretos de actuación, que suponen la incorporación de un nuevo modelo de colaboración entre las Administraciones Públicas y las asociaciones.

En este punto, es preciso destacar la incidencia que tuvieron los informes de los órganos consultivos sobre el informe de la Ponencia. Así, el Consejo de Estado subrayó la necesidad de que el Estado abordara una regulación completa del derecho de asociación. No obstante, en cuanto a la fórmula legal para materializar dicha regulación, la Ponencia se apartó de su recomendación de elaborar dos textos normativos: uno de ley orgánica para la regulación del contenido esencial del derecho de asociación en sus cuatro vertientes (libertad positiva, libertad negativa, libertad de autoorganización, conjunto de derechos de los asociados frente a la asociación); y otro de ley ordinaria donde se integrarían las competencias del Estado en materia procesal, civil y de hacienda general, sin perjuicio de la clara precisión de las competencias que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas. Por otra parte, acabamos de dejar constancia en páginas anteriores de la amplia contribución del Consejo General del Poder Judicial en la elaboración de la ley que estamos examinando.

La Comisión Constitucional emitió un Dictamen de conformidad con el informe de la Ponencia y lo entregó a la Presidenta de la Cámara. Asimismo, se realizaron escritos de mantenimiento de enmiendas para su defensa ante el Pleno por parte de los Grupos

Parlamentarios Mixto, de Coalición Canaria y Socialista.⁶² En el Pleno se discutieron, fundamentalmente, tres grandes temas: el asociacionismo de los militares, el de los extranjeros y el caso de las asociaciones de la Iglesia Católica; permanecieron rechazadas todas las enmiendas y se aprobó el nuevo Proyecto de Ley según el texto propuesto por la Ponencia.⁶³

El 30 de noviembre de 2001 el texto fue enviado al Senado, se ordenó su remisión a la Comisión Constitucional y se estableció un plazo para la presentación de enmiendas y la publicación del texto;⁶⁴ las propuestas de veto y enmiendas al Proyecto fueron presentadas el 19 de diciembre de 2001.⁶⁵

Al amparo de lo previsto en el Reglamento del Senado se formularon tres propuestas de veto por parte de los Grupos Parlamentarios Socialista, Entesa Catalana de Progrés y Mixto (IU), ya que a pesar del reconocimiento de las mejoras introducidas en el texto, después de su paso por el Congreso quedaban flecos pendientes, como los atinentes a extranjeros, militares, asociaciones de la Iglesia Católica y al fomento del asociacionismo. A continuación se presentaron noventa y siete enmiendas al texto, de las cuales cinco fueron incorporadas al informe de la Ponencia (tres de ellas transaccionales), y las rechazadas quedaron reducidas a un total de ochenta.⁶⁶

El informe emitido por la Ponencia fue elevado el 8 de febrero de 2002.⁶⁷ Su aspecto más relevante se circunscribe a los límites del derecho de asociación que surgen de la protección, al mismo tiempo y nivel, de otros valores, derechos o libertades constitucionales. En este sentido, se vetan las ayudas a las asociaciones que propugnen la discriminación y la violencia.

En la sesión de la Comisión Constitucional se defendieron las tres propuestas de veto y las enmiendas que permanecían vivas, después de la redacción del informe, y se procedió, con posterioridad, a su votación, así como a la del informe en su totalidad, el cual, al contrario



⁶² BOCG, Congreso de los Diputados, serie A, núm.41-10, de 2 de noviembre de 2001.

⁶³ DS, Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, VII Legislatura, núm. 122, de 22 de noviembre de 2001; BOCG, Congreso de los Diputados, serie A, núm.41-11, de 28 de noviembre de 2001.

⁶⁴ BOCG, Senado, serie II, núm. 44 (a), de 30 de noviembre de 2001.

⁶⁵ BOCG, Senado, serie II, núms. 44 (b) y (c), respectivamente, de 19 de diciembre de 2001.

⁶⁶ En la Comisión Constitucional del Senado se mantuvieron, básicamente, las mismas enmiendas que en el Congreso, referidas a los cuatro temas conflictivos que se acaban de mencionar (DS, Senado, VII Legislatura, núm. 233, de 14 de febrero de 2002).

⁶⁷ BOCG, Senado, serie II, núm. 44 (d), de 8 de febrero de 2002.

de lo que ocurrió con las propuestas de veto y las enmiendas, fue aprobado (con la inclusión de ciertas correcciones gramaticales, propuestas por la Mesa).⁶⁸ Tuvo así lugar el dictamen de la Comisión, que fue elevado el 18 de febrero de 2002⁶⁹ y fue aprobado por el Senado el 26 de febrero siguiente.⁷⁰

En el Pleno del Senado fueron retiradas las tres propuestas de veto al conseguirse un acuerdo sobre la formulación de lo referido a las asociaciones de la Iglesia Católica, y se defendieron, nuevamente, las enmiendas vivas, que se rechazaron en su totalidad a través de diez votaciones. Fueron aprobadas con posterioridad una enmienda *in voce* del Grupo Parlamentario Socialista y tres propuestas de modificación en relación con tres enmiendas del mismo grupo, así como el nuevo texto del Proyecto,⁷¹ que se remitió al Congreso junto con las enmiendas aprobadas.

En el Pleno del Congreso de los Diputados se discutieron las enmiendas introducidas por el Senado, y fueron aprobadas todas en la sesión plenaria.⁷² El texto final quedó aprobado definitivamente en la sesión del 7 de marzo de 2002⁷³ por 195 votos a favor, 4 en contra y 104 abstenciones,⁷⁴ por el Pleno del Congreso de los Diputados. Por



⁶⁸ DS, Senado, VII Legislatura, núm. 233, de 14 de febrero de 2002.

⁶⁹ BOCG, Senado, serie II, núm. 44 (e), de 18 de febrero de 2002.

⁷⁰ BOCG, Senado, serie II, núm. 44 (f), de 26 de febrero de 2002.

⁷¹ DS, Senado, Pleno, VII Legislatura, núm. 79, de 20 de febrero de 2002. En total ascendieron a treinta las enmiendas introducidas. Dichas enmiendas pueden ser ubicadas en diferentes grupos: algunas son meras correcciones gramaticales, de estilo o de errores, como el hecho de que la palabra "Estatuto" se escriba con mayúscula en todo el texto del Proyecto, o la sustitución de la palabra "asignados" por "designados"; otras tienen un alcance técnico-jurídico, así la que adiciona a la mención "personalidad jurídica" la expresión "y la plena capacidad de obrar" o la unificación a las referencias comunes que habrán de ser a "federaciones, confederaciones y uniones"; en tercer lugar, las insertadas en la Exposición de Motivos están referidas a la no injerencia de la Administración en las asociaciones, excepto cuando venga determinada por la concurrencia de otros valores o derechos igualmente atendibles; a la adición de un párrafo para prever el otorgamiento de ayudas y subvenciones por parte de las diferentes Administraciones Públicas y a ciertas correcciones de índole técnica, como la sustitución de la palabra "asociativismo" por "asociacionismo". Finalmente, las que presentan mayor calado jurídico se centran en la extensión, a todas las asociaciones constituidas por confesiones y comunidades religiosas, de la previsión, circunscrita inicialmente para la Iglesia Católica, de regulación conforme a lo dispuesto en los tratados internacionales y leyes específicas (art. 1.3); y en dos apartados nuevos agregados al art. 4.º, alusivos a la prohibición a los poderes públicos de facilitar ayudas a las asociaciones que quiebren el principio de igualdad y a las que defiendan el odio, la violencia o justifiquen, por cualquier medio, el terrorismo (BOCG, Congreso de los Diputados, serie A, núm. 41-12, de 28 de febrero de 2002; BOCG, Senado, serie II, núm.44 (f), de 26 de febrero de 2002).

⁷² DS, Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, VII Legislatura, núm. 143, de 7 de marzo de 2002, pp. 7227-7228.

⁷³ BOCG, Congreso de los Diputados, serie A, núm. 41-13, de 12 de marzo de 2002.

⁷⁴ El grueso de las abstenciones fueron presentadas por el G.P. Socialista que justificó su postura adversa argumentando en torno, básicamente, a la distinta concepción en el modelo de participación social con

último, el 26 de marzo de 2002 se publicó la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación, con entrada en vigor el 26 de mayo del mismo año.⁷⁵

4. VALORACIÓN COMPARATIVA DEL TEXTO APROBADO CON LA LEGISLACIÓN ANTERIOR

En línea comparativa con la legislación anterior –la parcialmente vigente Ley de 1964–, las principales novedades que aporta el texto aprobado pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- Reconoce de forma explícita que el marco legal en el que se mueve es la Constitución de 1978, y lleva a cabo una regulación mucho más pormenorizada que la que contenía la Ley 1/1964. Considera, de forma expresa, el papel fundamental que desempeñan las asociaciones en los diversos ámbitos de la actividad social, mientras excluye la atribución a la Administración Pública de facultades materiales de legalización o reconocimiento, al limitar su actividad a la mera verificación del cumplimiento de los requisitos mínimos que han de reunir las asociaciones. Asimismo, 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 1964.
- Especifica que las asociaciones afectadas por la Ley serán las que reúnan las siguientes características: carecer de ánimo de lucro y carecer de legislación específica. Precisamente, la falta del primer requisito determina que queden fuera de su ámbito de actuación las sociedades civiles, mercantiles, industriales y laborales; las cooperativas y mutualidades; las comunidades de bienes y propietarios; las uniones temporales de empresas y las agrupaciones de interés económico. La ausencia del segundo hace que queden excluidos los partidos políticos; los sindicatos y organizaciones empresariales; las iglesias, confesiones y comunidades religiosas; las federaciones deportivas y las asociaciones de consumidores y

respecto al diseñado por el G.P. Popular (*DS*, Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, VII Legislatura, núm. 143, de 7 de marzo de 2002, p. 7229 —que recoge las votaciones— y pp. 7224 y ss. —donde se contiene la intervención de la Sra. Pajín Iraola, que actuó como representante del G.P. Socialista en dicha sesión—). El índice de todas las publicaciones parlamentarias relacionadas con esta Ley Orgánica se contiene en el *BOCG*, Congreso de los Diputados, serie A, núm. 41-14, de 9 de marzo de 2004, p. 173.

⁷⁵ *BOE*, núm. 73, de 26 de marzo de 2002.

usuarios, aunque se debe tener en cuenta que la Ley Orgánica matiza esa exclusión al excepcionar, igualmente, a las asociaciones constituidas para fines exclusivamente religiosos y cualesquiera otras reguladas por leyes específicas.

- Las asociaciones se constituyen por el acuerdo de tres o más personas, formalizado mediante acta fundacional, y desde ese mismo momento adquieren personalidad jurídica, aunque no se inscriban en el Registro; pero deben incorporar sus estatutos en documento público o privado. Dichos estatutos presentan, como novedades sustanciales, el tener que introducir criterios que garanticen el funcionamiento democrático de la asociación, así como la fijación, como contenido obligatorio, entre otros, de las causas de disolución de la asociación. En cambio desaparecen de los contenidos mínimos de los estatutos la inclusión de todos los locales con que cuente la asociación y el límite del presupuesto anual.
- Se recogen las cuatro libertades fundamentales: libertad de creación y de adscripción a las asociaciones creadas; libertad de no asociarse y de dejar de pertenecer a ellas; libertad de organización y funcionamiento interno sin injerencias públicas; y garantía de un haz de facultades de los asociados, individualmente considerados, respecto de la asociación propiamente dicha.
- En cuanto a la capacidad para constituir asociaciones, se reconoce no solo a las personas físicas que tengan capacidad general de obrar (pueden hacerlo también los menores no emancipados, mayores de catorce años, con el consentimiento de quienes deben suplirles; y se remite a su normativa especial a dos grupos de personas calificadas por su actividad: los miembros de las Fuerzas Armadas o de los institutos armados de naturaleza militar), sino también a las jurídicas y jurídico-públicas, quienes podrán constituir asociaciones entre sí y con particulares siempre que se realice tal asociación en igualdad de condiciones y como medida de fomento y apoyo.
- En sintonía con el principio constitucional de inscripción de las asociaciones, a los solos efectos de publicidad, sin perjuicio de que la no inscripción vaya acompañada de una serie de limitaciones, recoge la existencia de un Registro Nacional y de registros autonómicos de asociaciones, cuyas competencias se determinan en función del ámbito territorial de actuación de aquellas. La inscripción en los registros solamente podrá denegarse cuando no se reúnan los requisitos previstos en la propia Ley Orgánica, y en ningún caso puede la Administración realizar un control preventivo del fenómeno asociativo.

- Contempla, en línea con la jurisprudencia constitucional, un haz de derechos de los asociados que se pueden ejercer frente a la asociación propiamente dicha (audiencia, información, participación, voto, asistencia, etc.). Entre ellos destaca la posibilidad de recuperar, en caso de separación voluntaria, la participación patrimonial que el socio aportó, siempre que se recoja esta posibilidad en los estatutos y que la reducción del patrimonio no afecte a terceros.
- Desaparece la obligatoriedad de que los integrantes de los órganos de gobierno desempeñen gratuitamente sus cargos, siempre que así quede establecido en los estatutos sociales y en las cuentas anuales aprobadas en asamblea.
- A diferencia de los sindicatos, en los que las cuotas de los afiliados son inembargables por expresa disposición de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, las asociaciones responderán con todos sus bienes presentes y futuros, y quedan, por tanto, afectas al cumplimiento de eventuales responsabilidades las cuotas de los asociados.
- Se establecen determinadas obligaciones contables que dan lugar a una contabilidad analítica por partida doble, aunque se supone que estas, entre otras cuestiones, serán desarrolladas y aclaradas en el reglamento que se derive de la Ley.
- Se incorpora un importante abanico de medidas de impulso del asociacionismo que parten del papel activo que las Administraciones Públicas deben desarrollar para su fomento: los mecanismos de asistencia, servicios de información, ayudas y subvenciones públicas; se prevé la posibilidad de obtener la declaración de utilidad pública para las federaciones, confederaciones y uniones de entidades, siempre que cumplan los requisitos establecidos en la Ley, y se reconoce el derecho de asistencia jurídica gratuita a las asociaciones que obtengan dicha declaración.
- En coherencia con la Constitución, contempla todas las garantías constitucionales del derecho de asociación en los diferentes órdenes: civil, penal y contencioso-administrativo. La Ley Orgánica prevé, para la tutela del contenido esencial del derecho, la aplicación de los procedimientos previstos en cada orden jurisdiccional para los supuestos de vulneración de los derechos fundamentales de la persona. También deja abierta, lógicamente, la vía del procedimiento de amparo ante el Tribunal Constitucional, prevista en el artículo 41 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Otra de las garantías que ya establecía la Constitución española y que ahora desarrolla la nueva Ley Orgánica es, precisamente, que excepto los casos de disolución por voluntad de los asociados, las asociaciones

solo podrán ser suspendidas o disueltas por las causas expresamente previstas en el artículo 38 de la Ley Orgánica y por medio de resolución judicial motivada.

- Se incorpora un modelo de colaboración entre las Administraciones Públicas y las asociaciones basado en la posibilidad de creación de Consejos Sectoriales de Asociaciones, agrupados por ámbitos concretos de actuación e integrados por representantes de unas y otras, y por otros miembros que se designen por su reconocida experiencia o conocimientos en la materia.
- Por último, en cuanto al régimen transitorio, se establece un plazo de dos años durante el cual las asociaciones ya constituidas con anterioridad deberán adaptar sus estatutos sociales a la nueva Ley. En ese mismo plazo, a partir de la entrada en vigor de la Ley, deberán declarar ante el registro público en el que se encuentren inscritas que están en funcionamiento, e indicar, asimismo, su domicilio social, la identidad de los miembros de sus órganos de gobierno y representación, así como la fecha de su elección o designación.

BIBLIOGRAFÍA

1. Abad de Santillán, D., *Historia del movimiento obrero español*, Zero, Madrid, 1970.
2. Alarcón Caracuel, M. R., *El derecho de asociación obrera en España (1839-1900)*, Ediciones de la Revista de Trabajo, Madrid, 1975.
3. Artola Gallego, M., *Partidos y programas políticos (1808-1936)*, Alianza, Madrid, 1991.
4. Bastida Freijedo, F. J., "Notas sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos y su reconocimiento constitucional", en AA.VV., *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, vol. III, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, 1988.
5. Baylos Grau, A., *Derecho de huelga y servicios esenciales*, Tecnos, Madrid, 1987.
6. Blanco Valdés, R. L., *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990.
7. Capilla Roncero, F., *La persona jurídica, funciones y disfunciones*, Tecnos, Madrid, 1993.
8. Capilla Roncero, F. "Asociaciones y Fundaciones", en A. López y López y V. L. Montés (coords.), *Derecho civil. Parte general*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.

9. Castells Arteche, J. M., *Las asociaciones religiosas en la España contemporánea. Un estudio jurídico-administrativo (1767-1965)*, Taurus, Madrid, 1973.
10. Cazorla Prieto, L. M., "Comentario al art. 7", en F. Garrido Falla (coord.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 2001.
11. Del Caño Palop, J. R., "Evolución histórica del derecho de asociación en el constitucionalismo español", en AA.VV., *Introducción a los derechos fundamentales. X Jornadas de estudio*, vol. I, Ministerio de Justicia, Madrid, 1988.
12. Díez-Picazo Giménez, L. M., "Introducción a la libertad de asociación", en AA.VV., *Visión Iberoamericana del tema constitucional*, Fundación Manuel García-Pelayo, Caracas, 2003.
13. Fernández Farreres, G., *Asociaciones y Constitución*, Civitas, Madrid, 1987.
14. Fernández Sarasola, I., "Idea de partidos en el constitucionalismo histórico español", *Teoría y realidad constitucional*, 2001, (7).
15. Fontana i Lázaro, J., "Nacimiento del proletariado industrial y primeras etapas del movimiento obrero", en AA.VV., *Cambio económico y actitudes políticas en la España del siglo XIX*, Ariel, Barcelona, 1973.
16. García Guerrero, J. L., *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996.
17. Garrido Muro, L., "El nacimiento de los partidos políticos en España, 1833-1845", en AA.VV., *Sagasta y el liberalismo español*, Fundación BBVA, Madrid, 2000.
18. Gómez Montoro, A. J., *Asociación, Constitución, Ley. Sobre el contenido constitucional del derecho de asociación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004.
19. Gómez Montoro, A. J., "Veinticinco años de derecho de asociación", *Revista de Derecho Político*, 2003-2004, (58-59).
20. Iborra Limorte, J. A., *El origen del derecho de asociación política en España*, Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Valencia, 1974.
21. Jiménez Campo, J., "Sobre el régimen jurídico constitucional de los partidos políticos", *Revista de Derecho Político*, 1988, (26).
22. López-Medel Bascones, J., "Una nueva regulación del derecho de asociación", *Diario La Ley*, 2001, (7).
23. Lucas Murillo de la Cueva, P., "La financiación de los partidos y de las elecciones. La legislación interminable", *Revista Vasca de Administración Pública*, 1993, (37).
24. Lucas Murillo de la Cueva, P., "La financiación de los partidos políticos. Materiales para un debate", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 1993, (5).

25. Marín López, J. J., "Prólogo" (a la 1.^a edición), en *Legislación sobre asociaciones*, Tecnos, Madrid, 2000.
26. Montilla Marcos, J. A., "Algunos cambios en la concepción de los partidos. Comentario a la STC 48/2003, sobre la LO 6/2002, de partidos políticos", *Teoría y Realidad Constitucional*, 2003-2004, (12-13).
27. Montoya Melgar, A., *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1973-1978)*, Civitas, Madrid, 1992.
28. Morodo Leoncio, R. y Díaz Garúa, E., "Tendencias y grupos políticos en las Cortes de Cádiz y en las de 1820", *Cuadernos Hispanoamericanos*, 1966, (201).
29. Morodo Leoncio, R. y Lucas Murillo de la Cueva, P., "Comentario al art. 6º: Partidos políticos", en Alzaga Villaamil, O. (coord.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo I, Edersa, Madrid, 1996.
30. Olías de Lima Gete, B., *La libertad de asociación en España (1868-1974)*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977.
31. Palomeque López, M. C., *Los derechos laborales en la Constitución española*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
32. Porras Ramírez, J. M., "Comentarios acerca del estatus constitucional de los partidos políticos y de su desarrollo en la Ley Orgánica 6/2002", *Revista de las Cortes Generales*, 2002, (57).
33. Portero Molina, J. A., "La constitucionalización de los partidos políticos en la historia constitucional española", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 1978, (1).
34. Rodríguez Guinea J. L., *Los movimientos obreros y sindicales en España de 1833 a 1978*, Ibérico Europa, Madrid, 1978.
35. Rojas Sánchez, J., *Los derechos políticos de asociación y reunión en la España contemporánea (1811-1936)*, EUNSA, Pamplona, 1981.
36. Sáez Lara, C., "Sindicatos y orden constitucional", en A. V. Sempere Navarro (dir.) y R. Martín Jiménez (coord.), *El modelo social en la Constitución española de 1978*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2003.
37. Sáiz Arnáiz, A., *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1986.
38. Sainz Moreno, F. y Herrero de Padura, M., *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid, 1989.
39. Sánchez Agesta, L., *Historia del constitucionalismo español*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974.

40. Sánchez Agesta, L., "El origen de los partidos políticos en la España del siglo XIX", en J. L. Aranguren *et al.*, *Historia social de España: siglo XIX*, Guadiana, Madrid, 1972.
41. Sánchez Sánchez, Z., *Estudio práctico de las asociaciones. Democracia directa y otras formas de participación ciudadana. Doctrina, jurisprudencia y formularios*, Lex Nova, Valladolid, 2004.
42. Santamaría Pastor, J. A., "Comentario al art. 22", en Fernando Garrido Falla, (coord.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 2001.
43. Serrera Contreras, P. L., "Algunas dudas sobre la legislación de Asociaciones", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1971, (482).
44. Tajadura Tejada, J., *Partidos políticos y Constitución. Un estudio de la LO 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos, y de la STC 48/2003, de 12 de marzo*, Civitas, Madrid, 2004.
45. Tuñón de Lara, M., *El movimiento obrero en la historia de España*, Taurus, Madrid, 1985.
46. Vida Soria, J. y Gallego Morales, A., "Artículo 28º: Derechos sindicales y de huelga", en O. Alzaga Villaamil (coord.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo III, Edersa, Madrid, 1996.