EL PODER DE LA CIUDADANÍA: DERECHOS DE ASOCIACIÓN Y PARTICIPACIÓN

In Memoriam
JOSÉ MOLINA MOLINA

Francisco Manuel
Reverte Martínez

FRANCISCO MANUEL REVERTE MARTÍNEZ

(MURCIA 1961). Doctor en Derecho. Educador Social. Técnico de Administración Especial del Ayuntamiento de Murcia, como Jefe de Programas de Participación y Asesor Jurídico.

Participante desde joven en movimientos ciudadanos y sociales, ha desarrollado una amplia actividad en el fomento de iniciativas innovadoras en proyectos asociativos, culturales y sociales, con experiencias de puesta en marcha de programas y equipamientos públicos comunitarios, proyectos de ocio alternativo nocturno, de integración social e interculturalidad, solidaridad y voluntariado; defendiendo como base metodológica el protagonismo y empoderamiento de la ciudadanía y la cooperación público-social.

Miembro del Colegio de Abogados de Murcia y asesor - formador jurídico voluntario en entidades sociales y ciudadanas, como Murcia Acoge, la Plataforma del Voluntariado y el Consejo de Participación de Consumidores, así como el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia en el mandato de su primer presidente D. José Molina Molina, impulsando la puesta en marcha del Programa Iris, Educar para la transparencia y la participación.

Colabora como ponente y formador en Universidades e Instituciones públicas y Organizaciones sin fines lucrativos en España y otros países europeos y latinoamericanos.

Ha publicado trabajos académicos sobre derechos de asociación, organizaciones juveniles, participación social, ciudadanía y transparencia, integración social, voluntariado… Su tesis doctoral sobre el derecho fundamental de asociación como instrumento de cambio social, obtuvo la máxima calificación en la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia.

https://murcia.academia.edu/fmreverte
https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=3564861
https://twitter.com/PManuelReverte
fmreverte@icamur.org

FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

COLECCIÓN DOCUMENTAL "LO IMPORTANTE ES PARTICIPAR"

Fomento de la Participación Social, es una entidad sin ánimo de lucro, de interés general, constituida en el año 2007 de acuerdo con lo establecido en el artículo 22 de la Constitución, la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

Su finalidad principal es promover el interés general en nuestra sociedad, a través del fomento de la participación de la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social, en los términos establecidos en el art. 9 de la Constitución Española de 1978, entendida ésta como participación social activa, como un medio que permita a personas y entidades tomar parte e intervenir en la vida pública.

Su colección documental «Lo importante es participar» pretende compartir ideas, experiencias, propuestas y proyectos relacionados con la participación social y el empoderamiento de la ciudadanía.

Esta edición "In Memoriam José Molina Molina", de El poder de la ciudadanía: DERECHOS DE ASOCIACIÓN Y PARTICIPACIÓN, se realiza con la colaboración del grupo de voluntariado IRIS, ENCUENTROS POR LA TRANSPARENCIA y del Grupo de Investigación en Didáctica de las Ciencias Sociales de la Universidad de Murcia.

EL PODER DE LA CIUDADANÍA:

DERECHOS DE ASOCIACIÓN Y PARTICIPACIÓN

Francisco Manuel Reverte Martínez

In Memoriam
JOSÉ MOLINA MOLINA

EL PODER DE LA CIUDADANÍA:
DERECHOS DE ASOCIACIÓN Y PARTICIPACIÓN

PARTIGESC
para el fomento de la
participación y gestión social

Segunda edición, 2021.

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de sus autores como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del Copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamos públicos.

© Francisco Manuel Reverte Martínez
© Partigesc. Asociación para el fomento de la participación y gestión social
© **DM**

ISBN: 978-84-
Depósito Legal

Edición a cargo de: Diego Marín Librero–Editor. S.L.
Merced, 25.30001–Murcia
Tfno. 968 24 28 29 / 968 23 75 78

Esta edición del libro " El poder de la ciudadanía: derechos de asociación y participación" ha contado con financiación de dos contratos registrados en la OTRI de la Universidad de Murcia : "Programa IRIS para educar en la transparencia y el buen gobierno en Educación Secundaria" y "Desarrollo del programa IRIS para educar en la transparencia", financiados por el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia.

Distribución:
- Librerías DIEGO MARÍN
- PARTIGESC. Fomento de Participación.
  C/. Ramón Gallud, 12-2º C. Barrio de Vistabella
  30003 Murcia
  Tfno. 968 25 83 51
  www.fomentodeparticipacion.org
- Grupo de voluntariado IRIS, Encuentros por la Transparencia
  iristransparenciaparticipacion@gmail.com

Asociaciones y colectivos interesados en la participación social pueden contactar con la entidad PARTIGESC para la edición de esta obra sin fines lucrativos.

Diseño portada y contraportada: Rubio & Del Amo.
Foto portada: Fuente El País.com, 11 de febrero de 2019. Juicio a la mecha del 15 M.
Pie de foto: Manifestación convocada la tarde del 15 de mayo de 2011 en Madrid. Claudio Álvarez.
Foto contraportada: José Molina Molina presentando una de sus publicaciones en el Claustro de la Facultad de Derecho de Murcia.
Archivo fotográfico de familia, amistades y colaboradores, para el Homenaje realizado en la Universidad de Murcia el día 11-03-2021.
Foto del autor: Joaquín Clares.

De las fuentes del sueño, brotaron mis palabras, del corazón del sueño, compártelas conmigo, la luz que llevan dentro, para que tus las oigas, sobre el papel las dejo[1].

A D. JOSÉ MOLINA MOLINA

IN MEMORIAM [2]

[1] ELOY SÁNCHEZ ROSILLO, Poema "Para que tus las oigas", perteneciente a la obra "Oír la Luz", 2005-2007, incluido en HILO DE ORO (Antología poética, 1094-2011), Edición de José Luis Morante, Cátedra, Madrid, 2014.

[2] JOSÉ MOLINA MOLINA, Murcia 1937-2021. Fué el primer Presidente del Consejo de la Transparencia de la región de Murcia (2015-2020). Su larga trayectoria vital, como se recoge en el capítulo final de esta obra, refleja una lucha personal y en buena medida generacional, por los ideales de justicia,libertad y democracia, frente a la dictadura franquista. También su participación en el proceso de cambio democrático de la transición, con su etapa como Consejero de Economía de la Region de Murcia, así como su vinculación con el mundo académico, en la Universidad de Murcia, tanto como profesor como investigando para culminar su tesis sobre presupuestos participativos en el año 2010. Sin lugar a dudas, en la última década su figura ha sido de las principales impulsoras y defensoras de la transparencia, la participación ciudadana y el buen gobierno de las administraciones públicas, no solo en la Región de Murcia, sino a nivel de toda España y en el ámbito internacional. Su fallecimiento en febrero de 2021, víctima de COVID, ha causado enorme dolor no solo para su familia y amistades, sino también para todas las personas que lo admiraban y compartían sus ideales. Desde el grupo de personas voluntarias Iris, Encuentros por la Transparencia y el Grupo de Didáctica de las Ciencias Sociales de la UMU queremos rendirle un emocionado recuerdo en esta publicación, que recoge su último artículo, escrito apenas un mes antes de su fallecimiento. Trataremos de seguir tu ejemplo y tu acción.

ÍNDICE

ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS..... 19

PRESENTACIÓN DEL AUTOR A LA SEGUNDA EDICIÓN..... 19

INTRODUCCIÓN..... 25

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA ES EL EJERCICIO MISMO DEL PODER, LA ESENCIA DE LA DEMOCRACIA..... 43

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN COMO INSTRUMENTO JURÍDICO DE CAMBIO E INNOVACIÓN SOCIAL..... 49

1. DE LOS "COLLEGIA" ROMANOS A LAS SOCIEDADES ECONÓMICAS DE AMIGOS DEL PAÍS..... 50

2. LA LUCHA POR LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN EN EL SIGLO XIX: DE LAS SOCIEDADES PATRIÓTICAS A LAS ASOCIACIONES OBRERAS..... 55

3. EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN Y LA LEY DE 20 DE JUNIO DE 1887 SOBRE EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN..... 58

4. EL CÓDIGO CIVIL DE 1889. DE LAS ASOCIACIONES COMO PERSONAS JURÍDICAS DE INTERÉS PÚBLICO RECONOCIDAS POR LA LEY..... 61

5. DE LA CONSTITUCIÓN DE LA II REPÚBLICA A LA REPRESIÓN DEL ASOCIACIONISMO BAJO LA DICTADURA FRANQUISTA..... 66

5.1. LA LEY DE ASOCIACIONES PROFESIONALES, OBRERAS Y PATRONALES, DE LA II REPÚBLICA..... 67

5.2. EL DECRETO DE 25 DE ENERO DE 1941 SOBRE REGULACIÓN DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN, COMO PARADIGMA DEL MODELO REPRESIVO DEL ASOCIACIO-NISMO SIN FIN DE LUCRO..... 69

5.3. LA LEY 191/1964, DE 24 DE DICIEMBRE, DE ASOCIACIONES. EL DERECHO DE ASOCIACIÓN CONTROLADO EN UN RÉGIMEN DICTATORIAL..... 72

6. EL DERECHO DE ASOCIACIÓN COMO INSTRUMENTO JURÍDICO PARA EL CAMBIO SOCIAL Y POLÍTICO EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA ESPAÑOLA..... 73

6.1. LAS PECULIARIDADES DE LAS “ASOCIACIONES DEL MOVIMIENTO NACIONAL”. EL CASO DE LAS ASOCIACIONES DE CABEZAS DE FAMILIA. 76

6.2. EL “PODER DE LA CIUDADANÍA”: EL MOVIMIENTO ASOCIATIVO VECINAL DEMOCRÁTICO COMO INSTRUMENTO JURÍDICO PARA EL CAMBIO SOCIAL Y POLÍTICO. 80

6.3. EL “ENCAUZAMIENTO DEL RÉGIMEN ASOCIATIVO DEL MOVIMIENTO NACIONAL HACIA EL DERECHO GENERAL DE ASOCIACIONES”..... 83

6.4. LA DESMOVILIZACIÓN DEL MOVIMIENTO CIUDADA-NO Y LA HEGEMONÍA DE LAS ASOCIACIONES POLÍTICAS. 86

6.5. UNA SOCIEDAD ALEJADA DE LA PARTICIPACIÓN Y DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN. 90

7. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y SU ARTÍCULO 22. 93

7.1. PROCESO CONSTITUYENTE Y DERECHO DE ASOCIACIÓN..... 94

7.2. EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL. CONTENIDO Y ALCANCE DEL ART. 22 CE. 96

7.3. LA CLÁUSULA DEROGATORIA DE LAS NORMAS ANTERIORES OPUESTAS A LA CONSTITUCIÓN Y LA COMPLEJA VIGENCIA DE LA LEY DE ASOCIACIONES DE 1964. 99

CAPÍTULO II

EL DERECHO DE ASOCIACIÓN COMO HERRAMIENTA JURÍDICA PARA LA INNOVACIÓN EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DEL SIGLO XXI. 105

1. CONTENIDO, PRINCIPIOS Y LÍMITES. 105

1.1. CONTENIDO. EL DERECHO DE ASOCIACIÓN COMO DERECHO DE LIBERTAD. 107

1.2. LÍMITES DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN. LICITUD DE FINES Y MEDIOS. 115

2. CAPACIDAD..... 124

2. 1. TITULARIDAD DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN..... 124

2.2. TITULARIDAD DEL DERECHO Y CAPACIDAD PARA EJERCERLO. 127

3. CONSTITUCIÓN ASOCIATIVA Y ADQUISICIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA..... 134

3.1. ELEMENTOS DEL ACUERDO DE CONSTITUCIÓN. 137

3.2. CARÁCTER Y CONTENIDO DE LOS ESTATUTOS..... 150
4. LA ACTIVIDAD REGISTRAL DE LA ADMINISTRACIÓN. 160
4.1. EFECTOS DE LA INSCRIPCIÓN REGISTRAL..... 162
4.2. EL REAL DECRETO 949/2015, DE 23 DE OCTUBRE DEL REGLAMENTO DEL REGISTRO NACIONAL DE ASOCIACIONES. 163
4.3. DERECHO TRANSITORIO. ADAPTACIÓN DE ESTATUTOS A LA LODA. LA PRÁCTICA DE NOTA MARGINAL PREVISTA EN EL R.D. 949/2015. 167
4.4. CRITERIOS CLASIFICATORIOS DE LAS TIPOLOGÍAS ASOCIATIVAS. 170
4.5. REGISTROS ESPECÍFICOS Y REGISTRO GENERAL. 174
5. RÉGIMEN DE FUNCIONAMIENTO ASOCIATIVO..... 176
5.1. REGULACIÓN DE LAS ASOCIACIONES Y DERECHO DE AUTO-ORGANIZACIÓN. 177
5.2. PRINCIPIO DE DEMOCRACIA INTERNA. 178
5.3. RÉGIMEN INTERNO Y ÓRGANOS ASOCIATIVOS..... 180
5.4. RÉGIMEN EXTERNO. DE LAS ACTIVIDADES..... 186
5.5. OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDAD. 187
5.6. DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN. 192
6. CONDICIÓN JURÍDICA DE PERSONA ASOCIADA. 196
6.1. DEL CARÁCTER ESENCIAL DEL DERECHO A ASOCIARSE Y LOS DERECHOS DE LOS ASOCIADOS. 196
6. 2. DEBERES DE LOS ASOCIADOS. 203
6.3. CAMBIOS Y EXTINCIÓN DE LA CONDICIÓN DE PERSONA ASOCIADA. 206
7. GARANTÍAS JURISDICCIONALES. 209
7.1. PROTECCIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE ASOCIACIÓN. 209
7.2. CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTUACIÓN DE LAS ASOCIACIONES 212

CAPÍTULO TERCERO

APUNTES Y COMENTARIOS SOBRE LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN LA LEGISLACIÓN AUTO-NÓMICA. 219

1. El REPARTO DE COMPETENCIAS SOBRE EL DERECHO DE ASOCIACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 219

1.1. CRITERIOS GENERALES. 221

2. COMENTARIOS A LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE SOBRE ASOCIACIONES. 227

2.1. LEY 4/2008, DE 24 DE ABRIL, DEL LIBRO TERCERO DEL CÓDIGO CIVIL DE CATALUÑA, RELATIVO A LAS PERSONAS JURÍDICAS. NOTAS SOBRE "LA CAPACIDAD NATURAL" Y EL "ÓRGANO ADJUNTO". 229

2.2. LEY 7/2007, DE 22 DE JUNIO, DE ASOCIACIONES DE EUSKADI. SOBRE TIPOLOGÍAS DE ASOCIACIONES Y DE PERSONAS ASOCIADAS. 232

2.3. LEY 4/2003, DE 28 DE FEBRERO, DE ASOCIACIONES DE CANARIAS (B.O.C. 47, DE 10.3.2003). 234

2.4. LA LEY 14/2008, DE 18 DE NOVIEMBRE, DE ASOCIACIONES DE LA COMUNITAT VALENCIANA..... 236

2.5. LA LEY 4/2006, DE 23 DE JUNIO, DE ASOCIACIONES DE ANDALUCÍA. 239

CAPÍTULO CUARTO

CAPÍTULO IV. LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA COMO DERECHO. HACIA UN NUEVO MARCO NORMATIVO PARA LA PARTICIPACIÓN. 244

1. HABLAMOS DE PARTICIPACIÓN. 246

1.1. UNA VISIÓN POLIÉDRICA DE LA PARTICIPACIÓN. 246

1.2. UN LARGO CAMINO HACIA LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. .. 254

2. TRAS MÁS DE CUATRO DÉCADAS DE CONSTITUCIÓN. DEL MIEDO A LA PARTICIPACIÓN A LA DEMANDA CIUDADANA..... 260

2.1. LOS LÍMITES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO CONSTITUYENTE. 260

2.2. LA VISIÓN "RESTRICTIVA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. LAS TRES CARAS DE LA DEMOCRACIA Y LA PARTICIPACIÓN. 267

2.3. LA AUSENCIA DE DESARROLLO NORMATIVO DE LA PARTICIPACIÓN. INICIATIVAS LOCALES PARA ABRIR PUERTAS A LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. 269

3. LÍMITES Y CAMINOS NORMATIVOS PARA DESARROLLAR LA PARTICIPACIÓN EN EL SIGLO XXI EN EL ESTADO ESPAÑOL. 273

3.1. LEYES SOBRE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO QUE INCLUYEN LA PARTICIPACIÓN..... 273

3.2. LEYES SECTORIALES PARA REGULAR LA "PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL". 279

3.3 LEYES ESPECÍFICAS DE PARTICIPACIÓN DE ALCANCE Y EFECTIVIDAD DE DERECHOS DE "PARTICIPACIÓN AUTOLIMITADOS". 280

3.4. NUEVAS NORMATIVAS EN BUSCA DE MAYOR EFICACIA Y COMPROMISO CON LA CIUDADANÍA..... 285

4. ANÁLISIS DE CASO. LA LEY DE PARTICIPACIÓN DE CASTILLA- LA MANCHA 2017-2020. 286

4.1. ANTECEDENTES. EL MARCO NORMATIVO PARA LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. LA STC 55/ 2018, DE 24 DE MAYO..... 286

4.2. FASE PREVIA. EL INICIO DEL PROCESO. 293

4.3. UN PROCESO PARTICIPATIVO PARA UNA LEY DE PARTICIPACIÓN COMPROMETIDA CON LA CIUDADANÍA. 295

4.4. EL PROCEDIMIENTO INTERNO DE LA ADMINISTRA-CIÓN PARA LA ELABORACIÓN NORMATIVA. LA BÚSQUEDA DEL EQUILIBRO EN EL TEXTO DEL ANTEPROYECTO..... 305

4.5. UN TEXTO FINAL PARA LA LPCLM EN 2019. LA CONJUNCIÓN DE VOLUNTADES ENTRE EL PROCESO PARTICIPATIVO Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL DEBATE PARLAMENTARIO. 307

5. HACIA UN NUEVO MARCO NORMATIVO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. POR UNA LEY ORGÁNICA REGULADORA DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN..... 320

5.1. LA CRISIS, EL 15 M Y LA EXIGENCIA CIUDADANA DE REGENERACIÓN. ¿ES POSIBLE LA DEMOCRACIA PARTICIPA-TIVA?.. 320

5.2. LOS INTENTOS PARA CREAR UN NUEVO MARCO NORMATIVO: LA OPCIÓN DE REFORMAR LA CONSTITUCIÓN. 322

5.3. LA PARTICIPACIÓN ESTÁ PRESENTE EN LA AGENDA Y EN PLENA TRANSFORMACIÓN..... 325

5.4. POR UNA LEY ORGÁNICA REGULADORA DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN. 329

V. CAPÍTULO FINAL COLABORATIVO

1. ENSEÑAR TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN: FUNDAMENTOS BIOGRÁFICOS DE LA PROPUESTA DE JOSÉ MOLINA PARA EL PROGRAMA IRIS.

José-Antonio Gómez-Hernández 334

2. EDUCACIÓN POLÍTICA PARA LA EDUCACIÓN DEMOCRÁTICA DE UNA CIUDADANÍA ACTIVA Y CRÍTICA.

Pedro Miralles Martínez, Catalina Guerrero Romera 348

3. EDUCACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN JUVENIL.

Juán Francisco Berenguer Martínez 358

4. LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS COMO UN ESPACIO EDUCATIVO

José Manuel Mayor, Elena Oliva, María José Baeza, Francisco Oliva 373

5. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE MURCIA. UNA APROXIMACIÓN DESDE EL TEATRO SOCIAL.

Israel López Marín. 377

6. VOLUNTARIADO DE PERSONAS MAYORES. EL APRENDIZAJE DE LA PARTICIPACIÓN ACTIVA PARA UN ENVEJECIMIENTO SALUDABLE.

Elvira Medina Ruiz 388

7. ¿CÓMO ENSEÑAR LA PARTICIPACIÓN DESDE EL VOLUNTARIADO AMBIENTAL?.

Juan Diego López Giraldo. 397

8. LA HUERTA DE MURCIA: EL PATRIMONIO LOCAL COMO ACICATE PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y LA EDUCACIÓN HISTÓRICA..... 405

Raimundo A. Rodríguez Pérez 405

9. EL PUEBLO ÚNICO TITULAR DEL PODER RETOMA SU EJERCICIO CO-GOBERNANDO.

UNA EXPERIENCIA COSTARRICENSE DE APROPIACIÓN CIUDADANA DE LA CONSTITUCIÓN.

Lic. Jimmy Bolaños González..... 416

10. EL MOVIMIENTO SOCIAL Y EL PODER DE LA CIUDADANÍA PARA RECONOCER DERECHOS A LA NATURALEZA:

LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR PARA RECONOCER PERSONALIDAD JURÍDICA Y DERECHOS PROPIOS A LA LAGUNA DEL MAR MENOR.

Teresa Vicente. 427

ANEXOS

1. TEXTO COMPLETO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR PARA RECONOCER PERSONALIDAD JURÍDICA Y DERECHOS PROPIOS A LA LAGUNA DEL MAR MENOR. 435

2. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA Y RECOMENDADA 441

3. Imágenes In Memoriam PEPE MOLINA.....457

ABREVIATURAS UTILIZADAS

ABREVIATURAS

ACF	Asociación de Cabezas de Familia.
ADC	Anuario Derecho Civil
AE	Asociación Europea.
AHDE	Anuario de Historia del Derecho Español.
AJ	Asociación Juvenil.
BD	Base de datos.
BDJ	Base de datos jurídica.
BGB	Código Civil alemán.
BOC	Boletín Oficial del Congreso.
BOC	Boletín Oficial de Canarias.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
BOM	Boletín Oficial del Movimiento.
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOPV	Boletín Oficial del País Vasco.
CARM	Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
CC	Código Civil.
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CCCat	Código Civil de Cataluña.
CDN	Convención de los Derechos del Niño.
CE	Constitución Española.
CEE	Comunidad Económica Europea.
CESRM	Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.
CGA	Consejo de Gobierno Abierto
CLM	Castilla – La Mancha.
CENDOJ	Centro de Documentación Judicial.
CPs	Colegios Profesionales.
CIDUR	Centro de Información y Documentación urbana.
CJE	Consejo de la Juventud de España.
CJRM	Consejo de la Juventud de la Región de Murcia.
DA	Disposición Adicional.
DOCE	Diario Oficial Comunidades Europeas.
DOCM	Diario Oficial de Castilla-La Mancha
DOGV	Diario Oficial de la Generalitat Valenciana.
DRY	Democracia Real Ya.
EPA	Encuesta de Población Activa.

FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias.
FET	Falange Española Tradicionalista.
FJ	Frente de Juventudes.
ICAMUR	Ilustre Colegio de Abogados de Murcia.
INJUVE	Instituto de la Juventud de España.
JCCM	Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
JONS	Juventudes de Ofensiva Nacional Sindicalista.
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil.
LODA	Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación.
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial.
LOPJM	Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor.
LPCLM	Ley de Participación de Castilla-La Mancha.
LSA	Ley Sociedades Anónimas
LSL	Ley Sociedades Limitadas.
ME	Mutua europea.
MJ	Movimiento juvenil.
Mº	Ministerio.
OB.CIT.	Obra citada.
OMMS	Organización Mundial del Movimiento Scout.
RCL	Repertorio Cronológico de Legislación.
RD	Real Decreto.
RDL	Real Decreto Ley.
RGAM	Registro General de Asociaciones del Movimiento.
RIDROM	Revista Internacional de Derecho Romano.
RCDI	Revista Crítica de Derecho Inmobiliario.
RJ	Repertorio Jurisprudencia.
RNA	Registro Nacional de Asociciones.
RRNA.	Reglamento del Registro General de Asociaciones.
SCE	Sociedad cooperativa europea.
ST	Sentencia.
SAN	Sentencia Audiencia Nacional.
SAP	Sentencia Audiencia Provincial.
STC	Sentencia Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia Tribunal Supremo.
STSJ	Sentencia Tribunal Superior de Justicia.
TIC´s	Tecnologías de información y comunicación.

PRESENTACIÓN DEL AUTOR A LA SEGUNDA EDICIÓN.

In Memoriam Pepe Molina.

AGRADECIMIENTOS POR COMPARTIR TIEMPOS Y ESPACIOS ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA DE LA PARTICIPACION.

Paco Manuel Reverte Martínez

Tendría quince años cuando ví un cartel por la calle que ponía: *¿Quieres apuntarte a la Vocalía de Juventud de la Asociación de Vecinos de Vistabella?*. Y aquí estamos, más de cuarenta años después y presentando este libro. Al igual que nos cuenta **Fernando Pindado** en la introducción, empecé a aprender a participar en la asociación de vecinos de mi barrio, donde fui vocal de juventud al cumplir los 18 años, y después en la Federación de Asociaciones de Vecinos de Murcia, compartiendo, con gente de otros barrios y "pedanías", la lucha por unos barrios mejores, locales e instalaciones deportivas para la gente joven, medidas contra el paro juvenil…

No podía imaginar entonces que trabajar para fomentar la participación iba a ser "mi profesión", como técnico del Ayuntamiento de Murcia desde los comienzos de los años 80, con los primeros ayuntamientos democráticos tras la dictadura franquista y cuando la red de servicios públicos para la ciudadanía estaba por crear. Como Jefe de Programas de Participación en la Concejalía de Juventud he tenido la suerte de conocer y compartir tiempo, espacio, ilusiones y procesos con miles de jóvenes que querían montar sus propios proyectos, mejorar sus barrios, pasarlo bien con otros jóvenes, aprender montones de cosas, viajar, crear, transformar su realidad…, y he podido contribuir en la puesta en marcha de grupos, asociaciones, proyectos y equipamientos públicos libres y abiertos para la participación.

Tampoco pensaba entonces que acabaría la carrera de derecho, me colegiaría de abogado, y me quedarían ganas de seguir estudiando con los cursos de doctorado de la Universidad de Murcia. Allí conocí, ya en el siglo XXI, a **D. Antonio Reverte Navarro**, que me correspondió como tutor "por riguroso sorteo", como el mismo decía. Y además de su brillante nivel intelectual como civilista riguroso, (catedrático y director del Departamento, presidente de la Asociación nacional de Profesores de Derecho civil) y su gran compromiso publico (presidente del Consejo Económico y Social) descubrí también nuestro parentesco común, como primo segundo de mi padre, perdidos los lazos familiares en los tiempos de nuestra guerra civil y la posguerra. Tras los correspondientes cursos, proyecto y memoria, para obtener la suficiencia investigadora, nos convertimos en Director de Tesis y Doctorando. El 7 de noviembre de 2014 falleció D. Antonio Reverte. Apenas un mes antes había presentado el proyecto inicial de mi tesis, con su nombre como director y sus últimas correcciones a mi borrador incluidas. Como señalaba mi querida directora final de tesis **Encarna Serna Meroño**, en el prólogo a la primera edición de este libro, el dolor por su pérdida es también causa de que en 2016, finalizara la tesis sobre el derecho fundamental de asociación como instrumento de cambio social: las asociaciones juveniles, y por tanto, de que este libro esté compartido contigo.

Porque esta obra surge de una investigación doctoral, sí, pero pretende ir más allá del concreto mundo académico.

Su finalidad es la de compartir ideas y conocimientos, experiencias y vivencias sobre unas cuestiones que, a lo mejor sin saberlo, han sido y son fundamentales para ser las personas y también la sociedad que somos. Como decía **María José Campillo** en su preciosa aportación con visión eco-feminista a la primera edición de este libro, que presentamos en Junio de 2019, sin las asociaciones diversas en las que hemos estado no seríamos como somos ni habríamos conseguido muchos de los cambios sociales en nuestro país, porque como nos recordaba también en la introducción y presentación de la anterior edición nuestro admirado entonces primer Presidente del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia, **José Molina Molina,** son un eje esencial sin el cual no funcionan los motores que impulsan la energía para producir capital social y el buen funcionamiento de las instituciones.

También es cierto que no todos los proyectos asociativos son tan positivos para mejorar los derechos sociales o la democracia, ni todas las asociaciones funcionan participativamente. En ellas se reproducen a veces las tensiones y conflictos que forman parte de la realidad humana. Pero yo tengo tanto que agradecer personal y colectivamente al asociacionismo, a los procesos colectivos y a la participación, que ha merecido la pena acabar esta obra, que, pretende conjugar el análisis del derecho y la norma que implica la elaboración de una tesis doctoral, LA TEORÍA, con las experiencias y aprendizajes con grupos y colectivos, LA PRÁCTICA, en los barrios y pedanías de mi ciudad, o en tantos lugares donde he podido enseñar y aprender que participar significa ser protagonista de los procesos que te hacen ser mejor persona y avanzar e innovar con tu grupo y tu sociedad, desde Helsinky hasta Toledo, desde Mexico hasta Vitoria, desde Porto Alegre hasta Gijón.

El destino ha querido que esta publicación, en su segunda edición revisada y ampliada, esté dedicada plena y especialmente a **PEPE MOLINA,** fallecido el 13 de febrero de 2021, víctima del COVID 19. En todo el contenido de sus capítulos, desde la larga historia de la lucha por el reconocimiento de los derechos de libre asociación y participación como derechos fundamentales, hasta su regulación actual en nuestro ordenamiento jurídico como derecho de libertad, individual y colectivo, tiene su presencia la figura inmensa y trascendente de **José Molina Molina**.

Especialmente está presente en el **nuevo capítulo final colaborativo**, donde un grupo de personas que tuvimos el placer y el honor de colaborar con él en los últimos años en la enorme tarea de promover y difundir la transparencia y la participación ciudadana en nuestra región, a través del Programa Iris, Encuentros por la Transparencia, aportan una serie de ideas y experiencias en lo que sería, posiblemente, de los últimos proyectos intelectuales de Pepe, una publicación destinada a la enseñanza y el aprendizaje de la transparencia y la participación. Como bien señala **Jose Antonio Gómez Hernández,** en sus *fundamentos biográficos de la propuesta de José Molina para el Programa Iris*, su férrea voluntad de educar en la transparencia nos contagiaba a quienes estábamos cerca de él.

Yo personalmente, siempre recordaré con emoción, que fuí " *telonero"* de Pepe Molina, en las primeras charlas y talleres del Programa Iris que realizamos en centros educativos, en el curso 2017-2018 y, tras una introducción que yo realizaba, él empezaba a transmitir sus ideas y experiencias a la gente joven que lo escuchaban y seguían con verdadera emoción. Así lo expresaban en opiniones y evaluaciones que ellos mismos realizaban, como la siguiente, de un chico o chica de primero de bachiller:, *"fue una charla muy divertida, me interesaba mucho el tema de la política y todos los temas hablados fueron muy interesantes. Le daría un 9 o 10. Me gustó mucho lo hablado por José Molina. Fué muy claro y su opinión me gustó mucho"*. O esta otra, donde de este modo manifiestan su agradecimiento y emoción: … " *Hay tantas cosas que no me gustan de este sistema/sociedad, que no sé ni como organizar las opiniones. Pero por lo menos me voy con mejor sabor de boca con el que entré, gracias, gracias por hacerme ver algo de luz en esta sociedad tan oscura y ver que hay gente (al igual que yo) con ganas de cambiar, avanzar, mejorar*".

Seguro que Pepe estaría muy contento de ver el conjunto de textos que conforman este capítulo, todos desde la perspectiva de personas implicadas en la participación ciudadana y en la transparencia, en su desarrollo real en nuestra sociedad.

Sobre *educación democrática para una ciudadanía activa y crítica*, trata el artículo de **Catalina Guerrero y Pedro Miralles**, afirmando la importancia de que el alumnado adquiera las herramientas necesarias para intervenir de una manera activa y crítica en la sociedad.

Desde el ámbito de la educación no formal, **Juán Francisco Berenguer**, nos plantea la *educación para la participación como metodología para el aprendizaje en adolescentes y jóvenes*, situando algunos ejemplos de experiencias de interés y algunas reflexiones finales para que la participación juvenil pueda adaptarse a los tiempos que corren.

De los **presupuestos participativos como un espacio educativo,** trata la aportación de **Jose Manuel Mayor, Elena Oliva, María José Baeza y Francis Oliva**, que tuvieron el placer de colaborar con Pepe en la difusión y desarrollo de experiencias sobre presupuestos participativos en la region de Murcia, una materia sobre la que realizó su tesis doctoral, "Los

presupuestos participativos. Un modelo para priorizar objetivos y gestionar eficazmente la administración local" (Molina-Molina 2010).

Desde otra perspectiva de la participación, Israel López Marín, *realiza una aproximación desde el teatro social, y sus experiencias en el municipio de Murcia*, considerándolo como una herramienta que enseña a trabajar en equipo, a entender que no vivimos aislados y que para luchar por tus derechos y contra las opresiones tienes que organizarte y participar.

Aproximándonos al voluntariado como una herramienta de participación social en actividades de interés general, Elvira Medina Ruiz, trata *sobre voluntariado de personas mayores. El aprendizaje de la participación activa para un envejecimiento saludable.*

Y continuando con voluntariado, Juán Diego López Giraldo, nos acerca a las ideas y formas para *enseñar la participación desde el voluntariado ambiental.*

Raimundo Rodríguez Pérez, nos aporta una muy interesante vision sobre el *patrimonio local como acicate para la participación social y la educación histórica*, analizando la situación de la huerta de Mucia, afirmando que la recuperación del paisaje huertano, sus construcciones y red de regadío es esencial, para pensar en una ciudad y una comarca sostenibles.

Desde Costa Rica, el Licenciado Jimmy Bolaños Gonzalez, nos acerca *una experiencia costarricense de apropiación ciudadana de la Constitución* de su país, explicando sus ultimas reformas normativas, entre las que se incluye la definición del gobierno de la República como un gobierno participativo, así como otras iniciativas ciudadanas.

Y para finalizar el capítulo final colaborativo, la jurista, profesora y compañera en el Programa Iris, Teresa Vicente, nos habla del *movimiento social y el poder de la ciudadanía para reconocer derechos a la naturaleza*, y nos explica, con detalle, esa fundamental y magnífica experiencia en marcha de la *Iniciativa Legislativa Popular para reconocer personalidad jurídica y derechos propios a la laguna del Mar Menor.* Pepe Molina estaría orgulloso de ver cómo la sociedad murciana y de toda España se está movilizando para hacer lo que deberían hacer los políticos regionales, salvar el Mar Menor.

Gracias a todas las personas que han hecho posible este libro que tienes ante tí, al Grupo Iris Encuentros por la Transparencia, y a la Universidad de Murcia a través de su grupo de Investigación de Didáctica de las Ciencias Sociales.

Seguro que Pepe Molina estará sonriendo al ver esta publicación, que es en gran parte, obra suya, y que comienza con su último artículo, escrito apenas un mes antes de su fallecimiento por el Covid 19 y que tituló: **"Una juventud participativa para el objetivo de un 2030 más inclusivo y sostenible".**

Sirvan para recordarlo con emoción y afecto sus últimas palabras desde el hospital, vía twiter[3]:

"Mi alma camina inquieta

El covid19 me ahoga la vida

Que Dios me de fuerzas para salir de ésta.

Muchas gracias a todas y a todos mis seguidores por el apoyo constantemente

ahora sois más necesarios que nunca".

Hasta siempre Pepe Molina, Don José Molina Molina

[3] https://twitter.com/ecoapiedecalle/status/1354136180321882119 26 de enero de 2021.

INTRODUCCIÓN

UNA JUVENTUD PARTICIPATIVA PARA EL OBJETIVO DE UN 2030 MÁS INCLUSIVO Y SOSTENIBLE

José Molina Molina[4]

Primer Presidente del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia.
Doctor en Economía y Sociólogo

Introducirme y entrar en contacto con la juventud, que es actualmente la parte más débil de la sociedad y que está soportando el mayor paro, el mayor abandono, y a los que vamos a dejar el peor futuro, es un reto que tenía que asumir. Por eso en esta segunda edición del libro de mi amigo Francisco Manuel Reverte, "El poder de la ciudadanía: derechos de asociación y participación", he querido profundizar en algunas de las problemáticas que afectan a las generaciones jóvenes y que están muy poco desarrollas para tantos retos como tenemos que cubrir: *las y los jóvenes*, son una generación muy maltratada, poco integrada y con muchas carencias, y esta generación de jóvenes ¡no se lo merecen!

Las y los jóvenes, sufren las crisis con indignación, y quiero abordar -sin miedos- las complejas relaciones que en nuestra sociedad observan, para que entre todos nos comprometamos a aportar soluciones. Con la perspectiva de valorar las dificultades y problemáticas que tienen los y las jóvenes para ejercer sus derechos de asociación y participación como

[4] Este texto fue enviado por Pepe Molina, a principios de enero de 2021. Unos días antes así nos manifestaba su ilusión por colaborar en este proyecto":
"Hola Paco Manuel, cuenta conmigo para ese maravilloso proyecto y lo que más me emociona no es escribirlo y que se publique en una obra tuya sino que luego lo divulguemos. Estoy cada vez más convencido que si no llegamos directamente a la gente, no conseguiremos cambiar por una sociedad de futuro. Estoy a tus órdenes de buen compañero. Un abrazo y buena entrada del 2021.
José Molina
Doctor en Economía, Sociólogo y Auditor
Expresidente del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia
Presidente de Honor de la Cátedra Abierta para la Innovación y la Participación".
Pocos días después fue ingresado en el Hospital con COVID, donde falleció el día 13 de Febrero de 2021.

herramientas de innovación y transformación social en la sociedad española. Y todo ello pensando en cómo debemos enfocar la enseñanza y el aprendizaje de la transparencia y la participación en nuestro sistema educativo y, en su sentido general, en nuestra sociedad.

Porque en el desarrollo de nuestras sociedades se producen interacciones muy complejas, y una de las características de la sociedad global que vivimos es por un lado su universalización y por otro su individualización. Individuos y masa social son los dos polos de una sociedad que no encuentra su fórmula de integración porque se impide iniciar un camino abierto, sin miedos, con respeto a las innovaciones e iniciativas que exigen las nuevas generaciones. Y la pregunta es: ¿por qué tantas prevenciones? ¿será por las desventajas de los entornos sociales que hemos creado en la convivencia de nuestras ciudades, que impide la adecuada interacción con los entes sociales? ¿o porque el sistema impide que cada generación cree su futuro con el fin de perpetuar su poder de control?

Lo cierto es que la globalización ha influido en que los adolescentes se encuentren expuestos a influencias multiculturales que los han envuelto en sus vidas sin la capacidad de comprenderlas adecuadamente. Ello ha roto la homogeneidad de las culturas y, por consiguiente, ha creado alteraciones de los roles, principalmente al no permitir procesos de transición racionales hacia lo que entendemos por emancipación y autonomía de la vida adulta. Se han redefinido los patrones de consumo y agudizado las diferencias en el acceso de oportunidades y en las condiciones de vida entre los grupos que disfrutan de ventajas socioeconómicas y aquellos que no tienen los bienes mínimos de subsistencia. Los diversos estatus sociales que viven las y los jóvenes, son donde más claramente se empiezan a diferenciarse todas las desigualdades y se desarrollan los diferentes grados de vulnerabilidad y exclusión.

Las sociedades se definen por muchos conceptos, pero uno de los más importantes es su código ético compartido. Si la convivencia se basa desde sus inicios de forma solidaria en las comunidades locales y se comparten espacios para la convivencia, la democracia saldrá reforzada. Sentirse como sujeto de derechos de unas instituciones públicas que son los instrumentos de coordinación y gestión para que el conjunto de normas que configuran

su Constitución de sentido a lo que conocemos como "*comunidad democrática*".

Cuando la ciudadanía mantiene esa relación social e institucional se visualizan espacios que constituyen como subsistemas y que son vitales para la supervivencia de la sociedad. Son diferentes modos de comportamiento que definen si esas sociedades son inclusivas o extractivas, cuestión que Acemoglu y Robinsón (2012) han estudiado para analizar cuando sus democracias crean desigualdades y exclusiones que impiden que los Estados se consoliden o fracasen. Por eso es importante profundizar en cómo se vive la dimensión política desde la ciudadanía y la manera de vivir la democracia, que no depende solo de las normas recogidas en la Constitución, sino de las actitudes democráticas y participativas. En esas vivencias podemos fijarnos en la forma de gestión de lo público, en su dimensión social, en el desarrollo de su cultura e integración de sus nacionalidades y la configuración de su economía, su dimensión, estructuras de dominio y las capacidades de innovación. Son dimensiones que pueden estar de una forma convencional en sus normas o ser un proceso de participación para abrir todas las instituciones compartiendo lealtad y solidaridad, que son necesarias para una sociedad que desee un desarrollo en estas dimensiones.

Además, con una conciencia del patrimonio cultural y del gobierno de lo común (según lo explica Elinor Ostrom) que integre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y establezca retos que no se ciñan al crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) entendido como un permanente ascenso a costa de lo que sea, porque una Economía basada en PIB ya no nos sirve. Como afirma Kate Raworth (2018), vivimos para una economía interrelacionada con objetivos circulares y el principio de las limitaciones que debemos aceptar si no queremos destruir el planeta. Desde esta perspectiva debemos saber bien cuál es la visión del panorama general y donde situamos nuestro mundo económico para dominarlo y que no nos domine, identificando las grandes cuestiones de nuestro siglo XXI. El objetivo es la Humanidad y nuestros jóvenes lo empiezan a tener muy claro y sus compromisos con la sociedad están tejiéndose en ese sentido.

Estas dimensiones se alcanzan mediante procesos de formación que estén presentes en los sistemas educativos, es la nueva visión social participativa

que tiene que enseñarse en las escuelas. Desde un renovado sistema educativo llegaremos con un mensaje dinámico al seno de las familias, desde las familias pasaremos a las organizaciones cívicas, para influir en el cambio de mentalidad que precisan los partidos políticos y sus dirigentes. Pero no termina el proceso ahí: desde las asociaciones ciudadanas deben actuar de palanca para que los medios de comunicación sean portavoz de estas aspiraciones, sabiendo que están dominados en su mayoría por grupos de presión que no viven precisamente en esta visión del proceso. Pero de esta forma, todos somos parte de un mismo proceso con una ciudadanía activa participativa.

Cómo ser un ciudadano activo

La participación en la vida política y cultural está recogida en todos los Convenios Internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y establece el derecho a participar, controlar, afiliarse y ejercer todos los derechos individuales. Pero estos derechos son de la persona desde que viene al mundo, por eso desde la infancia y juventud hay que ejercerlos y desarrollarlos. Para eso hay que dejar espacios para que los jóvenes y los niños tengan posibilidad de hacerse oír. Hay que desterrar la *adultocracia*, que impide desde siglos que estos derechos se puedan ejercer. Porque es a través de la participación desde la juventud cuando podemos construir con seguridad y hacer que la voz de la juventud se oiga y que se le den facilidades para ejercer los derechos humanos, fomentar la cohesión social, y que sus reivindicaciones puedan influir en la toma de decisiones y lograr ese cambio que se precisa, y finalmente ser el sujeto activo de esa nueva democracia que tanto necesitamos para revitalizar nuestras propias vidas.

En la democracia representativa existe cierto cansancio en la forma en cómo se viven las votaciones periódicas para elegir a sus representantes y de los ciudadanos activos piensan que son insuficientes, porque se precisa un período de transición en donde nuevas normas incorporen nuevos métodos de gestión para que la ciudadanía viva plenamente sus responsabilidades o en promover sentimientos de empoderamiento de la ciudadanía. Los resultados electorales están poniendo de relieve poca competencia electoral, con indicadores que señalan niveles de apatía

política entre la población, lo que limita seriamente el funcionamiento eficaz de la democracia.

Y no podemos hablar de este problema de falta de participación y de voz, sin mencionar que nuestro desarrollo poblacional está ligado a los movimientos migratorios. El proceso migratorio hay que integrarlo y cuanto más tardemos más problemas creará por la falta de integración en la democracia. La democracia no distingue, todos somos personas con derechos, y los procesos no pueden ser burocratizados y excluyentes, porque son un peligro explosivo socialmente en la ausencia de derechos.

En el modelo de participación diseñado por Sherry Arnstein (1969) se dan como ocho pasos de participación, y cada paso es como subir una escalera, pero en esa subida se va produciendo a costa de un ascenso cada vez pensando menos en el otro. Cuantos más peldaños se ascienden en la escalera más poder se tiene a la hora de determinar el resultado. Los dos peldaños de la parte inferior, que son la manipulación y la terapia, no son participativos, y deben ser evitados. Los próximos tres, información, consulta y apaciguando, son meramente simbólicos; permiten a los ciudadanos tener una voz y ser escuchados, pero sus opiniones no pueden ser debidamente consideradas por quienes están en el poder. Los tres últimos pasos –asociación, delegación del poder y control ciudadano, son de verdadero poder ciudadano y la forma más completa de la participación de estos.

Roger Hart (1992) desarrolló el modelo de Arnstein (1969) adaptándolo a la infancia y a la participación de los jóvenes. Hart parte del principio de que la participación es un derecho fundamental de los ciudadanos, porque de esa manera se aprende lo que significa ser un ciudadano y cómo vivir la democracia. La participación de las y los jóvenes debe interpretarse también en sus diferentes formas de asociación tanto entre jóvenes como con adultos. Con sus diferentes grados, para que las y los jóvenes puedan participar o asumir la responsabilidad, en función de la situación local, los recursos, las necesidades y nivel de experiencia. En la escala de Hart sobre la participación se muestran diferentes grados de participación de la infancia y de las y los jóvenes en los proyectos. Los ocho niveles de participación de los jóvenes, son:

1. Los proyectos deben ser iniciados por las y los jóvenes, y son estos los

que deben invitar a los adultos a participar si lo creen oportuno. El proceso y las decisiones deben de estar en sus manos.

2. La dirección y la iniciación debe estar siempre dirigido por jóvenes, pero un proyecto puede ser llevado a cabo sin su intervención.

3. Los proyectos los inician los adultos y comparten las decisiones con las y los jóvenes.

4. Las y los jóvenes son informados y consultados de los proyectos que los adultos ejecutan. Se admiten sugerencias y se da información a las decisiones finales.

5. Los proyectos son iniciados y ejecutados por los adultos, se invita a las y los jóvenes a tomar algunas funciones.

6. Falsa integración de las y los jóvenes. Se les da algunas funciones, pero es una falsa apariencia que se impone por desconfianza.

7. Utilizar a las y los jóvenes como efecto decoración. No tienen ningún papel significativo, y se les convoca a los meros efectos de figurar en el proyecto.

8. Utilizar a los jóvenes con manifiesta manipulación, meros imagen de la institución para muchas veces obtener fondos, ayudas o subvenciones.

La participación social y política de la juventud en el horizonte del nuevo siglo no se ha compaginado con los cambios propios de la globalización y modernización y, por otro lado, los modelos económicos no han ido acompañados de importantes transformaciones sociales y culturales. Las nuevas formas de interacción entre las generaciones, entre los sexos y entre las instituciones sociales, no se han traducido en políticas adecuadas para nuestra juventud, y dichas condiciones han desestructurado y modificado las perspectivas que predominan en la orientación y alcance de los derechos que nuestra juventud tiene, ampliándose esas brechas en las relaciones entre los sexos y entre las generaciones. Muchas de las políticas de violencia de género, violencia generacional, violencia familiar, violencia contra la autoridad, y sus manifestaciones explosivas de convivencia como el botellón, son una forma de revuelta del subconsciente colectivo de no encontrar más y mejor sitio de manifestarse que levantando un coctel

alcohólico contra la sociedad que los oprime y con la cultura patriarcal que desde siglos impera. Sus vidas arrasadas se revuelven contra una sociedad petrificada, que solo sabe mandar a la policía, al 112, o al servicio de limpieza. Pero no hay una respuesta de cambio, una nueva energía para empezar un nuevo camino en donde se integren en una nueva sociedad creada entre todos. El Civid-19 ha puesto de relieve la carencia de valores que se tiene y las consecuencias de la ausencia de estos valores en el sistema educativo por motivos de unas decisiones políticas de un neoliberalismo impuesto de los Think Tank de los grupos de presión.

Y quizá esto es así porque se piensa más en las y los jóvenes para su dominio, que en integrarlos en la parte social, político y económico de la sociedad. Algunos piensan solo en el mantenimiento del orden como la solución de cualquier problema. Estamos en el momento justo de un cambio de dirección. No olvidemos que los beneficios del desarrollo tecnológico no favorecen por igual a todos los estratos sociales. Esto ha influido en la polarización socioeconómica y a la convivencia en las sociedades locales. Así, la juventud con mayores recursos económicos se empieza a parecer más a los jóvenes con las mismas condiciones económicas de todas partes del mundo, son el club de los espermatozoides privilegiados. El acceso a la informática ha puesto en evidencia todas las desigualdades y los conocimientos vigentes lo confirman. Los grupos de menores recursos van quedando alejados de los avances, y son los que tienen más medios los que siguen avanzando por los peldaños sociales alejándose de esa mayoría a la que detestan.

Este proceso precisa de un reordenamiento de las sociedades en el planeta, porque no es un problema que se desarrolle más en unos sitios que en otros, lo encontramos generalizadamente por todos los lugares esa dualidad y plantea un gran desafío en la concepción de las políticas y programas de juventud. Se hace necesario reconocer la situación de los jóvenes, la heterogeneidad de sus grupos, y en estas condiciones la homogeneidad resta equidad y se requieren políticas diversificadas. Son políticas que deben tener presente algunas cuestiones como:

- Globalización, modernización, problemas del auge del mercado internacional y la ruptura de fronteras solo para los grupos de mayor

nivel económico, con una política restrictiva de movimientos migratorios para el resto.

- Polarización socioeconómica cada vez mayor entre la juventud.
- Nuevas formas de participación-comunicación-interacción entre: las generaciones, las y los jóvenes, sus instituciones políticas y en general con la sociedad civil en la expresión de esas políticas y con la participación de la ciudadanía. Políticas que desarrollen y potencien entre las y los jóvenes los bienes comunes para servir de espacios de convivencia y comunicación.
- Nuevos paradigmas y perspectivas para la juventud de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Acciones concretas para agendar las actuaciones de actividades de programas 2030 a los desarrollos de la juventud.

Las Instituciones Públicas y la sociedad en su conjunto, se encuentran ante el desafío de dar inclusión prioritaria a los derechos humanos en las políticas y legislación para la juventud.

El cambio en los paradigmas y su impacto en las políticas de juventud

Según expuse en mi libro Ciudadano y Gasto Público (Molina, J. 2015), la juventud encuentra su ubicación en el tejido social de las relaciones según los diversos paradigmas que actualmente coexisten y compiten en las actuales políticas sociales para su desarrollo en los diferentes periodos de su vida y que los podemos concretar en:

Adolescencia como un período preparatorio

Se identifica la adolescencia como un período preparatorio, en donde los adolescentes son percibidos fácilmente como niños grandes o adultos en formación. Tal enfoque se sustenta en la forma de enfatizar a la adolescencia como un período de transición entre la niñez y la adultez y su preparación para alcanzar apropiadamente el status adulto y la consolidación de su desarrollo. Pero se aprecia un vacío de contenidos para que esta etapa se desarrolle en la integridad que se precisa para forjar a los nuevos ciudadanos. Y realizo esta afirmación, porque el saber no está sólo del lado de los adultos. Está de ambos lados, y eso implica que la relación

tradicional en que el adulto prepara al joven, lo realiza con el esquema de vida de lo que él ha alcanzado, y que los adolescentes, aportan poco, porque no les hemos dado juego en esta relación de derechos y poderes.

No podemos seguir repitiendo el pasado de los abuelos como un futuro de los niños, cuando hoy, los cambios son tan rápidos que ni siquiera podemos repetir como modelo el de los padres, "*la rapidez de los progresos técnicos y científicos obliga a los adultos a una formación permanente, y por lo tanto, cada vez es menos posible distinguir la adolescencia de la edad adulta en función de la preparación para la vida*". El dinamismo del cambio, hay que asumirlo como un principio en las relaciones, en la formación y en los programas que impulsen el desarrollo de la juventud. Es una educación dinámica, que supera a los propios educadores si no avanzan a los ritmos de la vida actual.

No podemos jugar al reduccionismo como una postergación de los derechos de los niños y jóvenes, al considerarlos carentes de sus derechos por no ser mayores y con capacidad para ejercerlos. Podemos encontrar estas situaciones de diferenciación de lo juvenil y lo infantil, marcadas incluso por el mercado y las industrias culturales, quienes también los diferencian y "ofrecen" productos "exclusivos" y particulares para su consumo. Podemos observar como en todas las culturas, comunidades o tradiciones familiares, se han constituido "ritos de paso"; cada rito encierra un sentido mítico, y en la expresión de ese pensamiento mítico, se puede encontrar las formas de integración de los sujetos en la sociedad: cuando se cumple una cierta edad; se ingresa a un ciclo educativo ; o la iniciación en la vida sexual activa con la "perdida" de la virginidad, antes; la primera menstruación ; el primer trabajo; y la entrega de un juego de llaves de la casa, y tantas cosas que podemos recordar que dan motivo de permitir esa escalada de libertades e independencia de las ataduras de la adolescencia.

La juventud, es un tiempo de decisiones, responsabilidades y experimentación propias: estudiar y qué estudiar; trabajar y en dónde; búsqueda de la pareja, de cómo vivir la sexualidad, tener o no tener descendencia; el desarrollo de aficiones o el tipo de vicios de consumo que mantenemos públicos o privados.

Por otro lado, cada joven, siente y exige mayor autonomía; se involucra en relaciones socializadas en organizaciones, clubes o grupos; frecuenta

discotecas, fiestas y conciertos. Esa búsqueda de autonomía es, de hecho, lo que los va llevando a dejar esa "moratoria social" y los involucra en el mundo adulto.

Las políticas integrales o de transición, nos dice G. Navarro (2014) impulsaron expectativas que se cumplieron muy parcialmente lo que dio paso a la etapa de las *políticas afirmativas* que se centran en las necesidades específicamente juveniles, en sus intereses como colectivo con una identidad propia que le confiere un protagonismo en la sociedad, más allá de su proceso de transición a la vida adulta. Según G. Navarro (2014), de entre estos enfoques surgidos a lo largo de la historia de las políticas de juventud en nuestro país, habría que tender hacia aquéllas que son de carácter más integrador, como las denominadas "*políticas de transición afirmativas*" que pretenden captar la realidad juvenil actual para responder de manera integral a las necesidades de los jóvenes, interpretando también como necesidades juveniles sus expectativas, sus aspiraciones y sus deseos, introduciendo un elemento progresista que facilita la dimensión estratégica de las políticas de juventud.

Según García, del Hoyo y Alonso (2013), la implicación social motivada por la participación de los jóvenes en las redes sociales *online parece* requerir de una motivación previa hacia actividades solidarias, asociacionismo y movilización social y cívica, los jóvenes parecen utilizar las redes sociales virtuales fundamentalmente para la participación que tiene que ver con el mantenimiento de las relaciones sociales, pero el camino, nos dice G. Navarro (2014) para la participación social, cívica y /o política está abierto. Y esa brecha abierta, está en la cultura de la escuela y la cultura que se vive en los barrios, se vive y se comportan con sus propias decisiones, imbuidos por los complejos mediáticos multinacionales, nos explica Martínez Rodríguez (2011).

Pensar en la Juventud, es impulsar un compromiso social, con un cambio y una transición a la vida adulta, con el compromiso de impulsar una política integral de proximidad en las redes de trabajo y del capital social del mundo juvenil. Además de políticas con valores de fondo, que desarrollen políticas de empoderamiento, que sean capaces de asumir el conflicto, buscando espacios de confluencia, y por último políticas creativas,

orientadas al aprendizaje social como factor clave de la construcción de ese espacio social de la juventud.

Las relaciones intergeneracionales como contexto de la participación adolescente

La exigibilidad de los derechos lleva a un nuevo concepto de participación y replantea las formas de interacción que caracterizaban discriminatoriamente a las relaciones intergeneracionales. Los cambios sociales han sustituido las bases del llamado conflicto generacional que se expresaba en la lucha de los jóvenes por el poder adulto. Mucho de lo que se ha dado en llamar la desafección política juvenil es el abandono de esa lucha.

La incertidumbre de la vida actual, el vivir en una constante obsolescencia de todo lo que producimos y que ha afectado incluso a los valores, y repercute en la imagen que los jóvenes tienen de los adultos, porque el concepto de autoridad que les queremos imponer, son normas que no encajan, y el descredito social que impera, hace que las relaciones entre adultos y jóvenes se encuentre distorsionada. Las incomprensiones generacionales, las hemos trasladado a lo más importante, a la forma de construir una sociedad conjuntamente, y estamos marginando las energías de la juventud en este siglo XXI donde es esencial canalizar estos nuevos impulsos generacionales.

Las políticas de género han puesto al descubierto el sexismo (y la gravedad del machismo), y por otro lado, un enfoque actual y reivindicativo de la juventud va señalando los problemas específicos que se presentan actualmente en las relaciones intergeneracionales y que dificultan dos cosas importantes: El compromiso con el desarrollo de la sociedad y la forma de participación para construir ese futuro solidario que los ODS nos están señalando en los ejes troncales para un 2030 sostenible.

Seguimos viviendo un adultocentrismo como categoría premoderna y controladora en nuestras sociedades y esa visión marca una relación asimétrica y tensional de poder entre los adultos y los jóvenes. Una visión del mundo montada sobre un universo simbólico y un orden de valores

propio de una concepción patriarcal. Sin tener que ahondar demasiado, es la idea de excluir a las mujeres por razón de género y a los jóvenes por la edad. Quedando como dominantes la representación de los adultos como un modelo, que los jóvenes lo ven acabado, que es el que controla el cumplimiento de las tareas sociales, y orienta la visión de futuro para establecer los programas y políticas, así como los enfoques de fomento y protección del desarrollo juvenil. Esta perspectiva está en crisis como producto de los cambios socioeconómicos y políticos desde hace décadas, y no hemos encontrado soluciones.

Estas situaciones comentadas nos avocan a la discriminación etaria y a las murallas generacionales, que son el producto de la dificultad que existe hoy para escucharse mutuamente y prestarse atención empática. Esta comunicación que se encuentra bloqueada hace que los discursos se reproduzcan en paralelo y no se encuentren, dificultando la construcción conjunta integradora de la sociedad moderna y no encuentra el modo de superar las tensiones, frustraciones y conflictos que se han hecho crónicos.

Por ello la participación juvenil en la construcción de las respuestas no es sólo para profundizar en lo que supone un avance democrático, sino que se ha convertido en una necesidad. Sin la participación activa jóvenes y adolescentes para cubrir adecuadamente las metas de vida y consolidar el bienestar de una sociedad con futuro, no será posible el desarrollo humano de calidad ni el desarrollo efectivo de nuestras sociedades, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 se hacen inalcanzables.

Los jóvenes piden paso y voz

Para impulsar políticas y programas de juventud es necesario romper con la actual situación y sus peligrosas consecuencias. Si no se cultiva una participación positiva y efectiva, los y las jóvenes pueden desarrollar un declive social aterrorizante. Esa deriva aterrorizante es, sociológicamente hablando, una forma de *empoderamiento de su visión social, un* mecanismo de autoafirmación, la negación de la devaluación de su status en una sociedad que no les da su espacio, y la forma de apropiarse de lo que encuentra a su alcance. Ante esa carencia por la inclusión, se detona que la juventud utiliza su exclusión social como una forma de hacer visible su marginación, y las acciones violentas, las apariencias desafiantes, la defensa de la territorialidad del cuerpo (por ejemplo, los tatuajes) y de los espacios

que se apropian como okupas sociales, son una llamada de atención a una sociedad que no ha sabido dar una solución generacional a los que no han aceptado lo que se califica de “normal”.

Los jóvenes que se sienten sin reconocimiento positivo y no son escuchados, al sentirse desvalorizados, construyen su poder y su identidad al ver el rostro del temor en los demás. La perspectiva estigmatizada de la juventud como problema social tiene un efecto *boomerang* y nos arrastra hasta tener que priorizar ese control semi policial sobre lo que han calificado como una perturbación social, cuando esa perturbación causan en los jóvenes más desafección al sistema, no fomentar ningún desarrollo positivo, y no resuelve las situaciones ni reconocer el valor de la juventud como sujetos de derechos y capital humano.

La aportación de la juventud a la sociedad, contribuye a una aceptación positiva de la vida con una hoja de ruta para su desarrollo y en ese proyecto se hace imprescindible la participación efectiva. Es además necesario no inducir a los jóvenes a que imiten a los adultos, una cosa es un reconocimiento positivo de los adultos, y otra es someterlos a un mimetismo que les trunca su imaginación y progreso, las diferentes modalidades representativas de participación pueden aportan mucho en la solución de estos problemas. Es necesario reconocer, y no bloquear, las auténticas formas constructivas que proponen los grupos de adolescentes y jóvenes.

La ausencia de un proyecto social que integre constructivamente a nuestra juventud, puede ser considerada parte de una crisis social que incluye la fractura de las vías de interacción de un modelo inexistente de juventud. La participación social real de los jóvenes discurre, cada vez más, en contextos informales y en metas innovadoras muy virtuales. Se hace necesario profundizar en los procesos deconstrucción de conocimientos sobre la juventud para derribar los muros y poder desarrollar un movimiento juvenil integrado e impulsor de la nueva sociedad. Las consecuencias de la ausencia de estos planteamientos de los derechos y deberes de los ciudadanos, terminan expresando múltiples problemas que hacen ingobernables nuestras sociedades y muy difícil de convivir en nuestras ciudades.

Reconocer los derechos y capacidades de las y los jóvenes y no bloquear sus aspiraciones contribuye a potenciar el desarrollo colectivo. Es la diversificación de proyectos, con participación efectiva de jóvenes y comunidades, proyección y vinculación a las políticas, articuladas entre sí y enriquecidas con los nuevos paradigmas de una sociedad operativa y que camina hacia un futuro, lo que va a permitir los procesos acordes con las necesidades de desarrollo actual de los jóvenes y coordinados con las generaciones que los han precedido. Es la cultura de la participación, en donde las tres generaciones que conviven en nuestra sociedad se necesitan, se ayudan, se complementan y se fortalecen.

Es el fomento de una cultura de equidad entre los géneros, la erradicación de la discriminación etaria, así como la ampliación de la participación ciudadana, todo ello permitirá ir fortaleciendo lo ya alcanzado. La promoción del desarrollo humano en la fase juvenil no puede ser exclusividad de un sector y la educación es la base de las políticas globales educativas con un replanteamiento integral del posicionamiento actual de las juventudes.

La convergencia entre los organismos públicos, las organizaciones de la sociedad civil y la consolidación participativa de los derechos sociales desde las iniciativas de los municipios, permitirá avanzar en el establecimiento de políticas de Estado que incorporen las características y potencialidades de la juventud con el compromiso de las comunidades autónomas, y con la garantía de que las estrategias orientadas en cada espacio local alcanzan el desarrollo integral que la comunidad está pidiendo.

Frente a estos esquemas, el objetivo de la política de la juventud del Consejo de Europa (2008) es la de proporcionar a las y los jóvenes, las niñas y los niños, igualdad de oportunidades y la experiencia que les permita desarrollar los conocimientos, habilidades y competencias para desempeñar un papel pleno en todos los aspectos de la sociedad.

El Consejo de Europa desempeña un importante papel en el apoyo y fomento de la participación y de la ciudadanía activa. La participación es fundamental para la política de juventud del Consejo de varias formas:

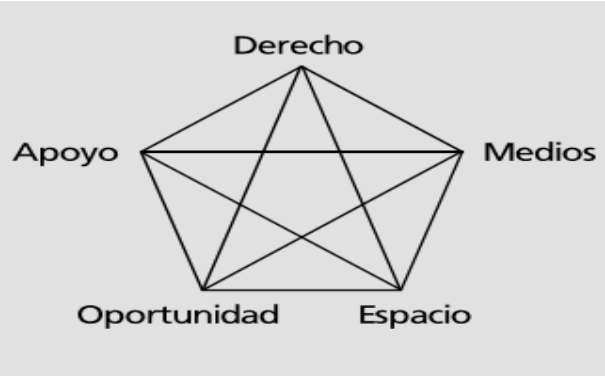
- Las políticas de juventud deben promover la participación de los jóvenes

en los distintos ámbitos de la sociedad, especialmente aquellos que están más directamente relacionados con ellos. Esto incluye el apoyo a las organizaciones de juventud, los órganos consultivos o plataformas de jóvenes, reconociendo el papel de los consejos de estudiantes y sindicatos en la gestión de las escuelas, y así sucesivamente.

- Las políticas de juventud se deben elaborar, aplicar y evaluar con los jóvenes, es decir a través de medios que tengan en cuenta las prioridades, perspectivas e intereses de ellos y con su participación en el proceso. Esto se puede hacer a través de los consejos y foros de la juventud (nacionales, regionales o locales) y/o a través de otras formas de consulta de los jóvenes, incluidas las formas de participación electrónica.

- Las políticas y los programas para la juventud deben alentar enfoques centrados en el participante de aprendizaje y acción, como en la educación en los derechos humanos, a través de las cuales practican y aprenden la participación y la ciudadanía.

Estas dimensiones de la participación de la juventud reflejan los planteamientos de la Carta Europea sobre la implicación de los jóvenes en la vida local y regional donde se destaca que participar significa tener influencia y responsabilidad en las decisiones y acciones que afectan a la vida de los jóvenes o simplemente son importantes para ellos. Por lo tanto, en la práctica, esto podría querer decir votar en las elecciones locales, así como crear una organización de jóvenes o un foro de Internet para el intercambio de información sobre intereses y hobbies u otras formas creativas de pasar el tiempo libre.



La definición de participación de la Carta muestra también un cambio en el enfoque hacia los jóvenes y la participación de estos. Los jóvenes no son tratados como víctimas o como un grupo vulnerable que necesita protección y ayuda (el denominado "enfoque basado en problemas"). No son tratados como objetos de intervención de adultos, entendiendo por adultos aquellos que saben lo que es mejor para los jóvenes. Los jóvenes son ahora considerados como agentes activos en las organizaciones, o en la vida de la comunidad; son vistos como socios con un gran potencial, talento y fortaleza. Deben tener la oportunidad de expresar sus necesidades y encontrar la manera de satisfacerlas[10]

La Carta Europea sobre la participación de los jóvenes en la vida local y regional (producida en 1992 y revisada en 2003, ver enlace en notas) es un documento político internacional aprobado por el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa. La Carta consta de tres partes relativas a los distintos aspectos de la participación de los jóvenes a nivel local. La primera con las directrices para los entes locales y regionales sobre cómo llevar a cabo las políticas que afectan a los jóvenes en una serie de ámbitos. La segunda parte proporciona las herramientas para promover la participación de estos. Por último, la tercera sección ofrece asesoramiento sobre la forma de proporcionar condiciones institucionales para la participación de los jóvenes.

Como conclusiones para la acción del aprendizaje en el ámbito de la transparencia y la participación ciudadana, todas las iniciativas desarrolladas por y para la juventud, tienen que tener presente el pensamiento de Gandhi: "*lo que haces por mí, sin mí, lo haces contra mi*".

Quiero agradecer a la Sociedad de Filosofía y al grupo de personas voluntarias Encuentros por la Transparencia, el esfuerzo conjunto que hemos desarrollado en el programa IRIS para los estudiantes de los IES de la Región de Murcia, un plan innovador de formación con debate para resaltar los valores de participación, transparencia, ética y rendición de cuentas. Han participado ya miles de alumnos en los cuatro programas desarrollados. El Derecho a Saber se debe llevar al sistema educativo para que las jóvenes y los jóvenes se incorporen a sus planos derechos al término de su formación y completarla posteriormente en sus nuevos proyectos de formación y trabajo.

Nuestra juventud, requiere una reflexión profunda, pide su espacio, pide sus prioridades, quiere que se le informe, rechaza los engaños que la sociedad ha montado, no quiere saber nada de los antiguos sistemas, y la política la ven con otros ojos, la imagen que damos la quieren borrar, no quieren repetir el pasado, pero pueden cometer similares errores, porque las malas semillas no las hemos cortado de raíz, hay que limpiar el sistema, tenemos que esforzarnos, para dejar una sociedad más transparente, más solidaria y con menos desigualdad, y en ese camino será más fácil ir de la mano, porque juventud, madurez y experiencia, son el complemento social que fortalece el desarrollo local. Hay que tener valor, entendido como esa fuerza que transforma la sociedad y conseguiremos ese impulso creativo que tanto necesitamos[5].

José Molina Molina

Murcia, Enero 2021

---

[5] **Bibliografía consultada**

Bañez, T. 1999. Participación ciudadana, sociedad civil y juventud. Acciones e Investigaciones Sociales. Universidad de Zaragoza.

www.gabrielnavarro.es/2014/10/07/notas-sobre-politicas-de-juventud-en-epoca-de-crisis/

García, M.C. Alonso, J. y del Hoyo. 2013. La participación de los jóvenes en las redes sociales. En Analisi Monográfic 2013

Martínez Rodríguez J.B 2013. Participación política, democracia digital y

e-ciudadanía para el protagonismo de adolescentes y jóvenes. En revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado.

Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España. www.cje.org

Molina Molina, J. 2014. Ciudadano y Gasto Público. Editorial Aranzadi 5ª edición

Ortiz, M. y Vargas, Y. Escenarios culturales de los jóvenes y participación ciudadana. Universidad Autónoma de Baja California (mortiz@uabc.edu.mx), (yazminvargas@yahoo.com.mx)

Silva, C.A. 2014. Juventud y participación ciudadana. REVISTA DEBATES, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p.103-118

www.facebook.com/pages/Red-de-Jovenes-por-laTransparencia

Sherry R. Arnstein, "la Escalera de la Participación Ciudadana", JAIP, Vol 35, n.º 4, julio de 1969, p 216.
Roger Hart, 1992. La participación de los niños: de la falsa participación a la ciudadanía, Centro de Investigaciones Innocenti del UNICEF, Florencia, 1992
"La Juventud en movimiento", Informe analítico, Comisión Europea, 2011 mayo http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_319a_en.pdf
Resolución de la Comisión de Ministros (2008)23, sobre la política de juventud del Consejo de Europa
¡*Di lo que piensas*!, Manual de la Carta Europea revisado sobre la participación de los jóvenes en el ámbito local y regional, publicaciones del Consejo de Europa, 2008

Mas información en el Foro Europeo de la Juventud: www.youthforum.org

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA ES EL EJERCICIO MISMO DEL PODER, LA ESENCIA DE LA DEMOCRACIA.

Fernando Pindado Sánchez[6]

Personalmente, soy hijo y padre de asociaciones. Me formé y eduqué en la vida asociativa y comunitaria desde la infancia cuando compartía con otros chicos y chicas de mi barrio las actividades del centro de esplai (En Catalunya llamamos así a los centros de tiempo libre para niños y adolescentes). Desde pequeño aprendimos a organizarnos para preparar una excursión, o realizar cualquier juego entre nosotros o con otros barrios. La adolescencia y la juventud fueron marcando mi compromiso político y participé en el nacimiento de la Asociación de Vecinos de Nou Barris en 1970 (tenía 16 años) y luego llegué a ser vocal de jóvenes de su Junta.

No tiene precio lo que se aprende con la práctica asociativa, construyendo diálogos, resolviendo disensos, fabricando propuestas, analizando las situaciones, definiendo estrategias, organizando tanto las actividades culturales y deportivas como las reivindicativas. Ciertamente la afirmación que las asociaciones son escuelas de ciudadanía no es baladí y se ajusta mucho a mi experiencia personal.

Las asociaciones son muy importantes porque ayudan a construir proyectos comunes, a compartir una misma ilusión y unas finalidades y actividades para conseguirlas. Es el espacio en el que se pasa del "yo" al "nosotros". En nuestra vida actuamos desde nuestra libertad e individualidad, incuestionables ambas, y las decisiones que tomamos corresponden únicamente a nuestro ámbito de libertad y a la autonomía de nuestra voluntad. En cambio, cuando formamos parte de un proyecto asociativo, se constituye un "nosotros" una comunidad en la que mi individualidad "cede" soberanía a ese "nosotros" de manera que las decisiones que se toman no son solo las que "yo" quiero, sino las que decidimos "nosotros" y no

[6] Profesor del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Univ. Autónoma de Barcelona y consultor en políticas públicas, acción comunitaria y participación ciudadana. Ha sido comisionado de Participación y Democracia Activa del Ayto. de Barcelona y secretario general del Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP) desde 2016 a 2019, y gerente del Área de Derechos de ciudadanía, Participación y Transparencia de 2015-16.

siempre se acordará aquello que yo digo y deberé acostumbrarme a ello (contrato social).

Ese paso del "yo" y los "míos" a "nosotros" y los "nuestros" es muy importante para crear civilidad, ciudadanía, conciencia de pertenecer a una comunidad. Y justamente eso puede favorecer el paso desde esa individualidad o desde esa comunidad a la política, cuando se pretende incidir en las decisiones políticas, pasando del "nosotros" a "lo común" "lo de todos".

Las decisiones políticas tienen afectación *erga omnes*, no solo afectan a nuestra comunidad o a mi individualidad, sino al conjunto de personas que formamos la sociedad. En este sentido, la participación ciudadana, entendida como la implicación en los procesos de toma de decisiones políticas, es más eficaz y eficiente si existen muchos "nosotros" y si muchas personas tienen o han tenido experiencias asociativas. Esa conciencia, ese sentimiento de un cierto deber hacia los demás, es clave para facilitar la participación ciudadana.

Sin embargo, debe matizarse que no cualquier proyecto asociativo es innovador y no todas las innovaciones caminan hacia una mayor libertad y dignidad de la persona o a un mejor ejercicio de los derechos o a una mejora de la democracia.

No pocas asociaciones siguen funcionando con sistemas que no se pueden reconocer como democráticos, donde se producen discriminaciones por razón de edad, género o procedencia. Existen proyectos asociativos que pretenden transformaciones sociales pero en una dirección reaccionaria o conservadora, como la prohibición del matrimonio igualitario o la penalización del aborto por poner dos ejemplos concretos.

Innovación, sí, pero para conseguir sociedades más justas e igualitarias.

El ejercicio del derecho de asociación (más que el derecho en sí mismo) es, como he dicho, una escuela de ciudadanía y eso permite tomar conciencia de la enorme capacidad de intervención social que de forma individual y colectiva tenemos las personas, la ciudadanía que compartimos la vida en un barrio, un pueblo, una ciudad, un país…

La participación ciudadana, en mi opinión, no es un tipo de poder, sino el ejercicio mismo del poder. En un sistema democrático la soberanía reside en el pueblo, ("del que emanan todos los poderes del Estado", articulo 1 de la Constitución). La participación es la esencia de la democracia. Es la ciudadanía interviniendo en la política. Se participa eligiendo intermediarios (dimensión representativa), decidiendo directamente (dimensión directa, poco desarrollada en nuestro sistema institucional) o promoviendo, proponiendo actuaciones concretas u oponiéndose a ellas (dimensión dialógica).

Cuanto más lejanía o desafección exista entre la ciudadanía y las decisiones políticas más frágil será la democracia. De ahí la importancia de políticas que promuevan los canales y medios más adecuados para facilitar esa participación. Y también la importancia de rediseñar nuestro sistema institucional para que los procesos de toma de decisiones políticas se puedan ver atravesados por esa participación, mediante iniciativas ciudadanas, canales de debate y propuesta y, ¿por qué no? de decisión.

La transparencia es una obligación derivada del ejercicio de representación política. No debe olvidarse que las personas que tienen la responsabilidad de tomar decisiones políticas en las cámaras legislativas o en los gobiernos tienen una legitimación derivada de su elección por parte de la ciudadanía. Están pues obligadas a rendir cuentas de su actividad y a acreditar de manera regular y clara que el ejercicio de ese poder delegado no es en beneficio propio o de los propios.

De ahí la importancia de la publicidad activa y del acceso a la información pública. Necesarios, aunque insuficientes, si solo se utilizan los datos para contemplar a veces con un cierto morbo las retribuciones de diputados y ministros.

El concepto de "buen gobierno" está relacionado con el de "gobierno abierto" popularizado y extendido a partir de la presidencia de Obama en Estados Unidos. El buen gobierno es aquél que realmente se hace merecedor de la confianza ciudadana, no porque haga aquello que yo quiero, sino porque hace aquello que dijo que haría, aunque no sea lo que yo quiero o aunque yo no le votara.

Solo se puede ser “buen” gobierno si se es un gobierno democrático. Si se actúa de manera transparente, si se facilita el acceso a la información de manera sencilla, si se promueve la participación ciudadana y se es permeable a las consecuencias de esa participación.

Ser permeable a la participación no significa aceptar todo lo que nazca de la iniciativa ciudadana o de los canales de participación. En política, la última decisión siempre la ha de tener el gobierno, legitimado por las urnas o el pueblo (en su conjunto) llamado a referéndum, no caben puntos intermedios. Pero en todo caso, las decisiones del gobierno deben poder ser explicadas y se debe dar contestación a las propuestas no aceptadas con argumentos claros e inteligibles.

Un déficit de nuestro sistema democrático es la falta de políticas que tengan como objeto, el propio sistema. Tenemos políticas culturales, urbanísticas, sociales, de seguridad, educativas… pero no tenemos una política para la política. No se despliegan estructuras, procesos y medios para obtener el resultado de mejorar la calidad de la política, la calidad de la democracia. Ese es uno de los desafíos del presente y del inmediato futuro.

Fernando Pindado Sánchez

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN COMO INSTRUMENTO JURÍDICO DE CAMBIO E INNOVACIÓN SOCIAL.

Local provisional de la Asociación de Vecinos y Vocalía de Juventud de Vistabella. Primavera 1979.

(Fotografía Manuel Lagares Martínez)

CAPÍTULO I.

ANTECEDENTES DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN COMO INSTRUMENTO JURÍDICO DE CAMBIO E INNOVACIÓN SOCIAL.

Desde su nacimiento en el derecho positivo español, el año 1868, cuando el Decreto de 20 de Noviembre, firmado por el entonces Ministro de la Gobernación, D. Práxedes Mateo Sagasta, reconoce en su artículo primero que "*Queda sancionado el derecho que á todos los ciudadanos asiste para constituir libremente asociaciones públicas"*[7], el derecho de asociación aparece, clara y nítidamente, vinculado a los conceptos de cambio y transformación social, política y económica en nuestro país, y conectado a las ideas de innovación y de satisfacción de nuevas necesidades de la sociedad. Los legisladores de la triunfante Revolución de Septiembre de 1868, "la Gloriosa Revolución", eran plenamente conscientes de la importancia de esta nueva realidad jurídica que se introducía en nuestro derecho positivo, y así lo señalaban, exultantes, en su preámbulo, con frases como *"que vibren en el corazón del pueblo las fibras de los sentimientos generosos; que todos los que de ellos participen se aúnen para lograr lo que aislados en vano intentarían; he ahí lo que podrá sin mucho trabajo conseguirse a merced del espíritu de asociación, y lo que el Gobierno anhela ver realizado al sancionar de un modo solemne ese derecho*".

[7] Reproducimos el articulado completo del Decreto:

- "Artículo 1º. Queda sancionado el derecho que a todos los ciudadanos asiste para constituir libremente asociaciones públicas.
- Artículo 2º. Los asociados pondrán en conocimiento de la autoridad local el objeto de la asociación, y los reglamentos o acuerdos por los que hayan de regirse.
- Artículo 3º. Las reuniones públicas que los asociados celebren se sujetarán á lo establecido en el decreto relativo a ellas.
- Artículo 4º. Se prohíbe á las asociaciones, cualquier que sea su objeto, reconocer dependencia, ni someterse á autoridad establecida en país extranjero.
- Artículo 5º. Las asociaciones quedan sujetas, en cuanto á la adquisición y posesión de bienes inmuebles, á lo que dispongan las leyes comunes respecto a la propiedad corporativa.
- Artículo 6º. Las asociaciones que recauden y distribuyan fondos con destino a objetos de beneficencia, instrucción ú otros análogos, publicarán anualmente las cuentas de su gestión así en ingresos como en gastos.
- Artículo 7º. Quedan derogadas todas las disposiciones contrarias á este decreto, y señaladamente los arts. 211 y 212 del Código Penal.
  Madrid, 20 de Noviembre de 1868. El Ministro de Gobernación, Práxedes Mateo Sagasta".

Era comprensible la importancia dada a este reconocimiento del derecho de asociación por los protagonistas del cambio legislativo que, en sus propias palabras, reflejando el espíritu democrático de la revolución liberal septembrina, señalaban:"....*Empero, si el principio de asociación no es tradicional en la legislación española, es en cambio una viva creencia de nuestra generación, una de las necesidades más profundas de nuestro país y una de las reclamaciones más claras, justas y enérgicas de nuestra gloriosa revolución".*

En palabras de D. FEDERICO DE CASTRO Y BRAVO *"los hombres de 1868 pretendieron llevar a la realidad jurídica los ideales del liberalismo"*[8].

1. DE LOS "COLLEGIA" ROMANOS A LAS SOCIEDADES ECONÓMICAS DE AMIGOS DEL PAÍS.

La legislación española no tenía tradición en la regulación de asociaciones, entendida como el derecho de todos los ciudadanos para constituir libremente asociaciones públicas.

No obstante, asociaciones en el sentido amplio del término, han existido desde hace mucho tiempo en España, y aunque no coincidan exactamente con lo que hoy día entendemos como asociación, sí que han tenido rasgos comunes o parecidos y han sido designados con diferentes nombres relacionados con el concepto asociación: corpus, collegium, universitas, ayuntamientos, ligas, confederaciones, cofradías, cabildos, hermandades, gremios, bandos, parentelas, parcialidades, juntas, sociedades…

La reciente doctrina romanística parece afirmar, la existencia de asociaciones desde los primeros siglos de dominación romana en nuestro país, entonces Hispania. Como ejemplo, el hallazgo arqueológico del

[8] DE CASTRO Y BRAVO, F, "Formación y deformación del concepto de persona jurídica", publicado originariamente en el Libro Centenario de la Ley del Notariado, sección tercera. Estudios jurídicos varios, volumen I, Instituto editorial Reus, Madrid, 1964, incluido en la obra CASTRO Y BRAVO, F, Derecho Civil de España, Volumen III, Editorial Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2008, pág. 689.

denominado "lex rivi Hiberiensis, o bronce de Agón", datado en el siglo II, acredita la presencia de una comunidad de regantes asentada en la margen derecha del río Ebro, que está dotada de los diferentes elementos que conforman una asociación [estatutos, asamblea, caja común, …], en términos similares a los actuales[9].

Esta realidad asociativa se enmarcaba dentro del conjunto del sistema del derecho romano, que, según la doctrina, inicialmente reconocía la libertad de asociación para los ciudadanos en la época de la República. La primera restricción a la libertad de asociación en Roma podemos encontrarla el año 186 a.C, siendo Cónsul Postumio, en que se dictó el **"senatus consultum de bacchanalibus",** ante los conflictos ocasionados por los adoradores de Baco, y que disolvió las asociaciones que se dedicaban a los ritos al dios Baco y prohibió su constitución en el futuro, salvo excepciones debidamente autorizadas.

De los innumerables nombres que los romanos utilizaron para designar a las asociaciones, encontramos entre los más utilizados los de *collegium, corpus, sodalicium* y *sodalitas*, términos todos ellos adecuados para las distintas manifestaciones del fenómeno asociativo, entendido este en un sentido amplio de libertad de asociación, tanto a nivel religioso, bien de

[9] MENTXAKA ELEXPE, R.M, "Lex Rivi Hiberiensis, Dº de Asociación y Gobernador provincial", *Revista Internacional de Derecho Romano,* nº 2, 2009, págs. 1- 46.
http://www.ridrom.uclm.es/documentos2/Asociacion_pub.pdf Fecha último acceso 27-08-21
Según este interesante trabajo de la autora, respecto a la presencia del fenómeno asociativo no hay duda alguna de la existencia de asociaciones en Hispania. Así parece confirmarlo el hallazgo en 1993 del denominado "lex rivi Hiberiensis, o bronce de Agón", un epígrafe fragmentado en 11 trozos, descubierto en el término municipal de Agón, a 50 km de Zaragoza, fechado en la época del emperador Adriano (117-138 d.C) y que contiene los estatutos jurídicos de una comunidad de regantes asentada en la margen derecha del río Ebro. La "lex" trata de la organización, los derechos y obligaciones de sus miembros, la imposición de sanciones así como de los procedimientos fijados para conseguir su ejecución, además de recoger los mecanismos previstos para evitar la imposición de penas injustas. Esta "lex" surgió tanto del acuerdo entre los miembros de la asociación como de la sanción de una autoridad política romana. Rosa Mentxaka en este estudio "Lex Rivi Hiberiensis, Dº de Asociación y Gobernador provincial" afirma que nos encontramos ante un claro ejemplo de ejercicio del derecho de asociación, "en el caso que nos ocupa, estamos ante una comunidad de regantes en la que sus miembros son los pagani de las circunscripciones administrativas rurales vinculadas a núcleos urbanos de categoría jurídica diferente que, además de minicipes o incolae, usan el canal de riego, se asocian por causa de pública utilidad para ello y establecen mediante el acuerdo de la asamblea correspondiente las normas por las que se regirán en el futuro", identificando los diferentes elementos que conforman una asociación en términos muy semejantes a los actuales, como: unos estatutos, los "leges collegii"; una asamblea general de todos los miembros, o "conventum"; una caja común para los pagos de las asociación; unos órganos directivos, "magister pagi".

culto oficial o de culto privado, como de socorro mutuo para honras fúnebres, como festivas, gastronómicas y recreativas, así como las de carácter político, y teniendo gran importancia las asociaciones profesionales, especialmente las de artesanos. Posteriormente, el derecho romano evolucionó a un sistema de control absoluto sobre el fenómeno asociativo por parte de los poderes imperiales[10].

Estos antecedentes influyen en el Medievo. En este sentido, la doctrina ha señalado, al estudiar los gremios, cofradías y hermandades medievales que, aunque no supongan una línea de continuidad directa con los collegia romanos, sí puede plantearse como posible que, a partir de los siglos XII y XIII, con la recepción de la recopilación de Justiniano, se vaya introduciendo en las legislaciones de las monarquías hispánicas buena parte de la regulación del derecho romano sobre la materia de asociaciones, repitiéndose de nuevo las contradicciones y tensiones entre la libertad de asociación y el control por parte del poder establecido sobre todas las iniciativas colectivas[11].

En este complejo proceso dicotómico libertad – control, en la Alta Edad Media parece estar más presente socialmente la libertad de asociación, como corresponde a una nueva organización social en

[10] Así lo señala, ARÉVALO CABALLERO, W, « Intervencionismo estatal en materia de libertad de asociación, de Roma al Derecho histórico – medieval español », *Revista Internacional de Derecho romano » Octubre 2013.* Págs. 166 a 204.
http://www.ridrom.uclm.es/sumarios11.htm. Último acceso 27-08-21. Pero la primera gran limitación por parte del estado, con carácter general, a la libertad asociativa fue la marcada por el senadoconsulto del año 64 a.C, que prohibió los "collegia que adversus rem publicum videbantur ese constituta", autorizando a los cónsules a prohibir las asociaciones que pudieran ocasionar peligro a la república, y concediéndoles un gran arbitrio para tal fin. La principal norma de restricción radical del asociacionismo en Roma fue la "Lex Iulia de collegiis et sodaliciis", que unos autores fijan en los años 49 a 44 a.C., atribuyéndola a Cesar, y otros sitúan su promulgación en el año 7 d.C, en época de Augusto. Esta "Lex Iulia" supuso el fin de la libertad de asociación, al exigir siempre, primero la autorización previa del Estado para el nacimiento de cualquier asociación, bien del Senado, en Roma y las provincias con jurisdicción senatorial, o bien del Príncipe en las provincias imperiales. Y además debía justificarse la utilidad pública de la asociación. Posteriormente, fue un tanto matizada esta restricción para crear asociaciones, autorizándose las asociaciones de la gente humilde para gastos funerarios y honras a los difuntos, los collegiis tenuirum, así como las asociaciones religiosas en numerosos casos, a través del denominado senatus consulto de teniores (años 41-69 dC). En este sentido, señala Arévalo Caballero que también pudieron beneficiarse del senadoconsulto las primeras comunidades cristianas formadas en principio por gente muy humilde y esclavos, que no sólo perseguían fines religiosos sino que procuraban socorro y ayuda mutua y que, en siglos sucesivos, como es bien conocido, alcanzarían una gran relevancia, dando origen a lo que, en mi opinión, podríamos considerar como el fenómeno asociativo específico más relevante en la historia de la humanidad, el del cristianismo, y más concretamente el de la Iglesia católica.
[11] Ibídem, pág. 196.

crecimiento, ya que van surgiendo gremios, cofradías y hermandades, con características abiertas y vinculadas en muchos casos al nuevo poder emergente, el de la Iglesia Católica, y apoyadas y/o pactadas por el poder real.

En cambio, a partir de la Baja Edad Media, con las cofradías convertidas en gremios cerrados y exclusivos, desarrollados y organizados, las tensiones con el poder real crecen, poniendo los monarcas limitaciones importantes a la libertad de asociarse, que se concretarán en la necesidad de aprobación real para su constitución, como recogerá Alfonso X en su magna obra de las Partidas.

Del mismo modo que en Castilla, estas tensiones y limitaciones a la libertad de asociación se extienden por toda la Península, desde Navarra a Aragón, Cataluña y Valencia.

Las legislaciones de los reinos hispánicos entre los siglos XI al XVI en materia de asociacionismo fluctúan, al igual que había ocurrido en Roma, restringiendo o ampliando la libertad de las hermandades o corporaciones por razones políticas, oscilando entre un pacto o reconocimiento real de los derechos de las hermandades, gremios y comunidades, o la más completa represión de todo tipo de agrupación no autorizada[12]. Los motivos para su ampliación fueron esencialmente justificados por la necesidad de ayuda de la clase artesanal y burguesa para los reyes en la lucha contra la nobleza, mientras que las restricciones se debieron unas veces al hecho de sentirse amenazados los monarcas y otras, a la gran influencia alcanzada por las hermandades, gremios y cofradías, unida a las aspiraciones políticas de sus mandatarios. También estuvieron motivadas, en algunas ocasiones, por razones de conflictos y desórdenes públicos, ya que las luchas internas entre corporaciones atentaban contra el bienestar de la comunidad.

Las restricciones, limitaciones y prohibiciones del fenómeno asociativo serán la constante durante toda la Edad Moderna en nuestro

[12] MARTÍN PRIETO, P., "Elementos de participación de la comunidad en la producción normativa medieval: acuerdo, petición y consejo en torno a la elaboración de los fueros (siglos X- XIII)", *AHDE, tomo LXXXIV,* 2014, págs. 14-43. Para más información, véase REVERTE MARTÍNEZ, F.M, El Derecho fundamental de asociación como elemento de cambio social. Las asociaciones juveniles", Universidad de Murcia, tesis doctoral defendida febrero 2016. Pág. 32. http://hdl.handle.net/10201/48250

país, especialmente a partir del reinado de Carlos I, y la represión de las Hermandades Castellanas, hacia 1520-1522, representadas por la figura de los **Comuneros de Castilla**[13], que volveremos a tratar en el capítulo IV.

En los siglos posteriores, el marco jurídico restrictivo y limitador al derecho de asociación es totalmente dominante. Podemos destacar, en este sentido, algunas de las leyes recogidas en el libro XII, del Tomo V de la Novísima Recopilación titulado "De los Ayuntamientos, bandos y ligas; cofradías y otras parcialidades", el cual, a efectos de situar el contexto, se incluye en el capítulo titulado "De los delitos y sus penas". Algunas de estas leyes restrictivas tienen su origen en la época final de la Edad Media[14], y es en la Edad Moderna cuando esos mecanismos de prohibición o control de las iniciativas colectivas se van concretando en la figura jurídica de la Real Licencia o autorización real, con carácter previo al inicio de sus actividades por parte de la asociación. Así, y para evitar cualquier tipo de duda, y resumiendo la legislación en la materia, la Resolución de 25 de Junio de 1783 de Carlos III, proclama: "… Y para obviar iguales contravenciones en lo sucesivo y renovar la observancia de las leyes del Reino en esta parte, prohíbo por punto general la fundación o creación de cofradías, congregaciones o hermandades en que no intervenga la aprobación real y eclesiástica…"[15].

Claro ejemplo de este "asociacionismo bajo control absoluto de la monarquía", imperante hasta principios del siglo XIX, sería la figura de las **Sociedades Económicas de Amigos del País,** surgidas con el espíritu del despotismo ilustrado de la segunda mitad del siglo XVIII en nuestro país, con la misión de renovar e innovar el panorama de la agricultura, industria y oficios, cuyos estatutos fueron aprobados mediante Real Cédula por su majestad Carlos III en 1777[16]. Estas Sociedades fueron desarrollándose por

[13] ARÉVALO CABALLERO, W., ob.cit., pág. 204.

[14] REVERTE MARTÍNEZ, F.M, El derecho fundamental de asociación como instrumento de cambio social. las asociaciones juveniles. Universidad de Murcia, Tesis Doctoral, 2016. Pág. 33. http://hdl.handle.net/10201/48250

[15] DE SALAS MURILLO, S., *Las asociaciones sin ánimo de lucro en el derecho español,* Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1999, pág. 65.

[16] La Gaceta de Madrid, nº 50, de 12/12/1775, pág. 444, recoge: *"Real Cédula de S.M. y sres. del Consejo, en que se aprueban los estatutos de la Sociedad Económica de Amigos del País, con lo demás que se expresa, a fin de promover la agricultura, industria y oficios. Se hallará en las Librerías, de Corradi, calle de Carretas, y en la de Fernández, frente a S. Felipe el Real*".

numerosas ciudades del reino. Por ejemplo, se estableció en Murcia en 1788, con la decisión del rey de "tomarla bajo su Real Protección"[17].

2. LA LUCHA POR LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN EN EL SIGLO XIX: DE LAS SOCIEDADES PATRIÓTICAS A LAS ASOCIACIONES OBRERAS.

La evolución jurídica del derecho de asociación durante el siglo XIX pone de manifiesto como el derecho en su conjunto, incluidas las polémicas doctrinales, es fruto del tiempo y la realidad social de cada momento histórico, y sus cambios y transformaciones son fruto de conflictos y luchas entre poderes, grupos e intereses de los diferentes sectores sociales, tal y como ya señalara DE CASTRO: **"El derecho está en el tiempo"**[18].

A los efectos que aquí nos interesan, se puede sintetizar la materia en tres grandes grupos ideológico – políticos: por una parte, la **monarquía absolutista,** totalmente represiva ante el libre derecho de asociación, que llegaría a su máxima expresión en la llamada "Década Ominosa" (1823-1833), incluyendo el proyecto de Código Penal de 1830 la acción de asociarse como delito, castigándolo con pena de muerte en su art. 104[19].

---

[17] Recogido en la Gaceta de Madrid, nº 8, de 24/02/1778, pág. 75-76: *"Habiéndose establecido en la Ciudad de Murcia una Sociedad Económica de Amigos del país, se sirvió el Rey a consulta del Consejo de tomarla bajo su Real protección, y se expidió por el mismo Consejo Cédula de aprobación de sus Estatutos en 27 de Noviembre del año próximo pasado".*
http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1778/008/A00075-00076.pdf. Último Acceso 22- 03-19.

[18] DE CASTRO Y BRAVO, F, *"Ofensiva contra el concepto de persona jurídica*", publicado inicialmente en Anuario de Derecho Civil, octubre – diciembre 1961, que textualmente señalaba, en su pág. 643. "El derecho está en el tiempo. El suceder o alterar de las corrientes ideológicas le imprime su sello. Hasta el mudar de estilo o de gusto en las expresiones se refleja en leyes y obras jurídicas. Más también nuestra extrañeza ante las viejas polémicas doctrinales se debe a que se han olvidado sus verdaderas causas. Sería inexacto e injusto sostener que el acaloramiento que caracteriza ciertas discusiones del pasado se debe sólo a la moda o al capricho. Su motor fue, en general, la lucha también ardorosa, entre poderes o intereses sociales; que unas veces se señala de modo abierto y que otras se disimula en los libros de Derecho, en forma más o menos directa".

[19] ROJAS BUENDÍA, M.M., *Los derechos fundamentales de libertad de conciencia y asociación: análisis histórico y régimen jurídico conjunto.* Tesis doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, 2006, pág. 133. http://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/3024 Último acceso 04 de febrero de 2019.

Por otra, el **amplio y heterogéneo movimiento liberal**, con sectores más moderados/conservadores que se muestran opuestos al reconocimiento jurídico de la libertad de asociación, y otros progresistas/democráticos, que son claramente partidarios del pleno reconocimiento del asociacionismo en sentido amplio.

En términos de doctrina jurídica, el debate sobre las **"Sociedades Patrióticas"** que se desarrolló durante el Trienio Constitucional (1820-1823), es enormemente interesante, al reflejar esa pugna, dentro del propio liberalismo, entre los partidarios de la limitación del derecho de asociación y los que apoyaban su libre autorización. En este punto, la aportación de MARTÍNEZ MARINA, fue decisiva, al rebatir todos los motivos que se aportaban para disolver las Sociedades, reconociéndolas como garantía de la defensa de la libertad, los derechos del ciudadano y del sistema constitucional, afirmando que "la libertad civil es compañera inseparable de la sabiduría…, así como el despotismo de la ignorancia", enlazando la figura de las sociedades patrióticas con las "Hermandades" de los reinos de León y Castilla, como institución que durante siglos, del XI al XVI, fue considerada como parte integrante del sistema constitucional de la monarquía[20]. Para el autor, el nacimiento de las Hermandades de Castilla no se debió a gracias ni privilegios reales, sino a pactos solemnes entre los monarcas y los pueblos, es decir, al derecho de naturaleza y al **"poderío" que reside esencialmente en todo pueblo para conservar sus derechos y libertades** contra las irrupciones del gobierno y contra la opresión y violencia de los poderosos, como manifestación del derecho de resistencia que otorga la naturaleza a todos los seres para su conservación.

Ahora bien, sus ideas tuvieron resultados prácticos durante muy poco tiempo, porque el Decreto de 27 de Noviembre de 1822, que favorecía la actuación de las Sociedades Patrióticas apenas duraría un año, dado que, de nuevo con Fernando VII, se anulan las obras legislativas del Trienio Liberal, y se iniciaría el segundo período absolutista, que duraría hasta 1833. Los

[20] MARTÍNEZ MARINA, F, *Discurso sobre Sociedades Patrióticas,* Madrid, Imprenta de la Compañía, 1820. Biblioteca virtual de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Págs. 77-79. Sobre este insigne jurista véase TORRES RUIZ, J.R., "El Derecho y la ciencia de la legislación en Francisco Martínez Marina", *Anales del Derecho nº 5,* Universidad de Murcia, 1984.

primeros gobiernos liberales, ya en el reinado de Isabel II, prestaron una especial atención en los aspectos represivos de la libertad de asociación[21].

Como ejemplos de estas contradicciones entre las diferentes facciones liberales, podemos observar que ni la Constitución de 1812, ni el Estatuto Real de 1834, ni la Constitución de 1837, ni la de 1845, recogen el derecho de asociación.

Tal vez la causa de la continuidad de esa represión del libre asociacionismo, hacia la mitad del siglo XIX por parte de los gobiernos liberales conservadores, estuviera motivada por el surgimiento con fuerza de un nuevo agente social, el tercero de los elementos ideológico-políticos en disputa por el derecho de asociación, el cual tendría una gran importancia en el futuro: **el movimiento obrero.**

En febrero de 1839 una Real Orden había autorizado la formación de sociedades de ayuda mutua y resistencia, constituyéndose las primeras en Barcelona [la Sociedad de Tejedores y la Asociación Mutua de Tejedores de Barcelona], iniciándose un proceso que se extendería progresivamente por todo el país. En Diciembre de 1855, se presentó ante el Congreso de los Diputados una "Exposición presentada por la clase obrera a las Cortes Constituyentes", firmada por 33.000 obreros de Cataluña, Sevilla, Alcoy, Navarra, Madrid, Antequera, Valencia, Murcia…, cuya principal base de reclamación era el derecho de libre asociación para los obreros, significando el primer gran movimiento a nivel nacional que hacía actuar a los trabajadores en un contexto más amplio que el de su localidad, y tomar conciencia colectiva de clase. Ese mismo año, la primera huelga general de España, surgida en Barcelona, se desarrolló bajo el lema **"¡ASOCIACIÓN O MUERTE!"[22].**

En este sentido, destacamos el siguiente fragmento, en este texto en defensa del derecho de asociación: "*No pretendemos que ataquéis la libertad del individuo, porque es sagrada e inviolable; ni que matéis la concurrencia,*

[21] FLAQUER MONTEQUI, R, "Los derechos de asociación, reunión y manifestación", *Ayer, Revista de la* Asociación *de Historia Contemporánea, nº 34, 1999, pág. 159.*

[22] GONZÁLEZ CASANOVA, J.A., "*La libertad de asociación",* Cuadernos para el diálogo, Nº extraordinario, XXXV, Libertades Públicas en España, Junio 1973, Madrid.

porque es la vida de las artes; ni que carguéis sobre el Estado la obligación de socorrernos, porque conocemos los apuros del Tesoro. Os pedimos únicamente el libre ejercicio de un derecho: del derecho de asociarnos"[23].

La lucha de las organizaciones obreras por su reconocimiento jurídico sería una constante durante la segunda mitad del siglo XIX, motivando importantes enfrentamientos con los gobiernos liberales, especialmente los de signo moderado o conservador, con cuyos programas económicos, políticos y sociales, las diferencias eran radicales[24].

3. EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN Y LA LEY DE 20 DE JUNIO DE 1887 SOBRE EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN.

El derecho de asociación aparece por primera vez recogido con carácter de derecho fundamental en la Constitución de 1869, en cuyo art. 17 se regula que: *"Tampoco podrá ser privado ningún español: ..., del derecho de asociarse para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral pública",* apareciendo unido este recién nacido derecho de asociación a los derechos de libre expresión, reunión y petición. Asimismo, se preveía su disolución cuando sus miembros utilizaran a la asociación como medio para delinquir [cfr. art. 19].

Con anterioridad, otros textos constitucionales de países de nuestro entorno, habían procedido a dar rango constitucional a este derecho, como en el año 1848 la Constitución francesa, que había recogido en su art. 8 el

---

[23] TUÑÓN DE LARA, M, *Historia del movimiento obrero en la historia de España, I,* Madrid, Sarpe, 1986, (págs. 105-107). El texto, en el que se ha señado la intervención de Pi y Margall , contiene otros fragmentos interesantes, como los siguientes:
"Hoy se nos concede sólo para favorecernos en los casos de enfermedad o de la falta de trabajo; concédasenos en adelante para oponernos a las desmedidas exigencias de los dueños de talleres, establecer, de acuerdo con ellos, tarifas de salarios, procurarnos los artículos de primera necesidad a bajo precio, organizar la enseñanza profesional y fomentar el desarrollo de nuestra inteligencia, atender a todos nuestros intereses",[…] " Hasta ahora no habéis consignado la de asociación en nuestro futuro Código. Apresuraos a consignarla. Dadnos siquiera a nosotros, desgraciados parias, privados casi de todos los derechos políticos, esta arma de combate …" .

[24] LÓPEZ CORDÓN, M.V, *La revolución de 1868 y la I República,* Madrid, siglo XXI, 1976. En págs. 146 y 147, se recogen, entre otros textos históricos, el Programa de la Asociación Internacional de Trabajadores, de Enero de 1870, donde se reflejan esas radicales posiciones que los que se denominan como "liberales igualitarios" mantienen frente a la ineficacia de todos los sistemas religiosos, políticos y sociales experimentados hasta entonces.
Véase la obra de ALARCÓN CARACUEL, M.R., *Derecho de asociación obrera en España, 1839-1900,* Madrid, Ediciones de la Revista de Trabajo, 1975.

derecho de asociarse, sin más límites "que los derechos o la libertad de otro y la seguridad pública", aunque no fue la primera en Europa[25].

La Constitución de 1869 tuvo muy corta vida, por lo que este período inicial de reconocimiento del libre derecho de asociación apenas duraría hasta comienzos de 1874, cuando el pronunciamiento de Pavía permitiría al General Serrano abrir el camino a la "Restauración Borbónica"[26]. Posteriormente, la Constitución de 1876, vigente hasta 1931, volvió a introducir entre su contenido el derecho de asociación, señalando en su art. 13: *"Todo español tiene derecho: …, De asociarse para los fines de la vida humana",* incluyéndose nuevamente en el "mapa constitucional" el derecho de asociación junto a los derechos de libre expresión, reunión y petición.

El ejercicio de este derecho constitucional será regulado por **la Ley de Asociaciones de 1887**[27]. Como antecedentes de iniciativas legislativas semejantes, podemos reseñar el Proyecto de Ley de Sociedades Públicas, de 1866, que hemos de considerar realmente como el primer intento de legislar a las asociaciones de forma claramente diferenciada del contrato de sociedad. Igualmente, el Proyecto de Ley de Asociaciones de 17 de noviembre de 1881, contemplaba en su ámbito de actuación las asociaciones civiles, religiosas, etc…, excluyendo a las sociedades de crédito, mercantiles e industriales, "que continuarán como hasta aquí rigiéndose por leyes especiales"[28]. Ninguno de ambos proyectos prosperaría.

De esta Ley de 1887, desarrollada en 19 artículos, podemos destacar dos de sus características más destacadas a nuestro juicio:

En primer lugar, su **extenso ámbito de aplicación**, descrito en el artículo primero, ya que estarían sometidas a sus normas todo tipo de

[25] FLAQUER MONTEQUI, R, ob.cit. pág. 156. Como señala este artículo, no fue la francesa la primera constitución en reconocer este derecho. Los derechos de reunión y de asociación aparecen positivados por primera vez en el texto constitucional belga de 1831, en concreto el de asociación en su art. 20, en estos términos: "Los belgas tienen el derecho de asociarse; este derecho no puede someterse a medida preventiva".

[26] REVERTE MARTÍNEZ, F.M., ob. cit. Pág. 38.

[27] Ley de Asociaciones de 1887, de 30 de Junio de 1887, publicada en la Gaceta de 12 de Julio. Accesible en http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1887/193/A00105-00106.pdf 04-02-2019

[28] DE SALAS MURILLO, S, ob.cit. pág. 45.

asociaciones que no tengan "por único y exclusivo objeto el lucro o la ganancia", tanto las de fines religiosos, como políticos, artísticos, benéficos, etc., incluyendo también en su ámbito los gremios, las sociedades de socorros mutuos, de previsión, de patronato y las cooperativas de producción, de crédito o de consumo.

Y en segundo término, el establecimiento de un **sistema de control administrativo de la constitución y del funcionamiento de las asociaciones con posterior revisión judicial,** como podemos comprobar en el procedimiento de constitución de la asociación a través de un preaviso a la autoridad gubernativa, comunicando los fundadores, con 8 días de antelación "los estatutos, reglamentos, contratos o acuerdos por los cuales hayan de regirse" [cfr. art. 4]. O en la competencia de la autoridad gubernativa en materia de suspensión de las sesiones y reuniones [cfr. art. 12]. En ambos casos, "podrá la asociación constituirse o reanudar sus funciones, si dentro de los 20 días siguientes al de la notificación del acuerdo a que se refiere el párrafo anterior no se confirma por la autoridad judicial la suspensión gubernativa" [cfr. artículo 6, párrafo final].

Para algunos autores, es evidente el "marcado carácter preventivo" del sistema que rige el derecho de asociación en esta ley, el cual se pone de manifiesto fundamentalmente a través de varios mecanismos de intervención administrativa en la organización interna de las asociaciones, con requisitos como el conocimiento del gobernador de la provincia de un registro de la relación de nombres y domicilios de los asociados, con expresión de su posible cargo administrativo, ejecutivo o representativo dentro de la organización, que la asociación debía de facilitar y la autoridad podía requerir; la presentación de un balance anual en el registro provincial, o la obligación de que la contabilidad se llevara a cabo cada seis meses y se pusiera en conocimiento de los socios, debiendo remitirse al gobierno provincial un ejemplar del libro que la justificara en el plazo de cinco días, en el caso de tratarse de entidades benéficas o que destinan fondos al auxilio de sus propios asociados, u otras de similar fin[29].

Coincidiendo en buena parte con este tipo de críticas, hemos de considerar que esta Ley instaura lo que se puede denominar como un

[29] ROJAS BUENDÍA, M.M, ob.cit. pág. 188.

sistema de reconocimiento del derecho de asociación "**controlado previamente por la autoridad gubernativa con revisión judicial**". Con ella, la primera Ley de Asociaciones en nuestra historia jurídica, España será de los países pioneros de nuestro entorno en dotarse de legislación específica de asociaciones, adelantando en 14 años a la Ley francesa de asociaciones (se mantiene nota al pie 29)[30].

4. EL CÓDIGO CIVIL DE 1889. DE LAS ASOCIACIONES COMO PERSONAS JURÍDICAS DE INTERÉS PÚBLICO RECONOCIDAS POR LA LEY.

Como antecedente en nuestro proceso de codificación, podemos reseñar que el Proyecto de GARCÍA GOYENA de 1851 menciona de forma expresa a las asociaciones en el art. 33, incluyendo dentro del conjunto de las personas morales para el ejercicio de los derechos civiles a "las corporaciones, establecimientos y asociaciones reconocidas por la Ley"[31]. CAPILLA RONCERO extrae la conclusión, en torno al Proyecto de 1851, de que bajo la denominación de persona moral se engloban realidades de gran diversidad y objeto de consideraciones diferentes[32].

El Código Civil de 24 de Julio de 1889 dedica el capítulo segundo del Título II del Libro I a las personas jurídicas, si bien ni aporta un concepto

---

[30] La "Loi relative au contrat d´association" [de 1 de Julio de 1901, complementada con el Decreto de 16 de agosto de 1901].
Para BERTHÉLEMY, M, *Asociaciones: ¿una nueva era de la participación?,* Valencia,Tirant lo Blanch, 2003, "…las asociaciones, que hasta ahora habían estado excluidas del ámbito social con base en una teoría del estado fundado en la demarcación de lo público y lo privado, obtienen con la ley de 1901 un reconocimiento indiscutible" [pág. 73]. Respecto a la situación anterior, la autora francesa nos aporta que la vida asociativa en general quedaba sometida al azar de las autorizaciones, liberalizaciones y represiones sucesivas, en resumen, a las "decisiones arbitrarias de la autoridad pública", como por ejemplo el sindicalismo, que hasta el año 1884 estaba condenado a la clandestinidad [pág. 55].
Respecto al entorno internacional, la misma autora señala que la identificación jurídica del fenómeno asociativo "fue bastante tardía (ley de 1901 en Francia y leyes 1908 y 1964, y ley fundamental de 1949 en Alemania). Mientras que en los países anglosajones, en Estados Unidos o en Inglaterra "no existe ninguna legislación específica que determine el estatuto jurídico de las organizaciones" [pág. 29].

[31] DE SALAS MURILLO, S, ob.cit. págs. 70 y 71, señala que a partir de la segunda mitad del Siglo XIX, el término asociación comienza a emplearse en sentido amplio como categoría general de entes de base personal de derecho privado, y en este sentido se emplea en este art. 33 del Proyecto de García Goyena, que será reproducido con ligeros matices por el Proyecto de libro I del Código Civil de Romero Ortiz, presentado a las Cortes el 21 de mayo de 1869, y, más tarde, en el Proyecto de Ley de Bases del C.Civil de Alonso Martínez, de 22 de octubre de 1881.

[32] CAPILLA RONCERO, F, *La persona jurídica: funciones y disfunciones,* Madrid, Tecnos, 1984. En pág. 26, el autor trata sobre estas realidades diversas y con diferente tratamiento que se engloban bajo el término de personas morales. Véase REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. pág. 40.

preciso de asociación, ni aparecen definidos con claridad los criterios para diferenciar las distintas figuras y clases de personas jurídicas. Se regulan diferentes cuestiones relativas a las asociaciones en sus arts. 35 a 39 sobre las personas jurídicas, y aspectos concretos de la personalidad jurídica se contemplan en otros artículos, como la nacionalidad (art. 28), el domicilio (art. 41), … etc.

Desde el punto de vista doctrinal numerosas críticas ha recibido su art. 35, que viene a establecer una clasificación de las personas jurídicas[33]. La doctrina está de acuerdo en que del mismo modo que la persona jurídica es una de las construcciones de la teoría del derecho más significativa, es también una de las más controvertidas, como señalaba CASTÁN[34], pero indudablemente necesitamos conocer y aproximarnos al concepto/s y doctrina/s sobre la personalidad jurídica, para situar nuestro objeto de estudio al menos lo suficiente como para poder profundizar en el derecho de asociación.

De este modo podremos comprender como se produce el negocio jurídico por el cual la conjunción de una serie de voluntades, originariamente procedentes de personas diferenciadas, genera un conjunto de derechos subjetivos nuevos cuyo origen está en una finalidad común, y para cuyo cumplimiento el derecho ha generado una poderosa y compleja herramienta, la persona jurídica, que, en palabras de ALBALADEJO, podemos definir inicialmente como "**organización humana encaminada a la consecución de un fin a la que el Derecho acepta como miembro de la comunidad, otorgándole capacidad jurídica**"[35].

---

[33] Cfr. CASTÁN TOBEÑAS, J. *Derecho Civil Español, Común y Foral. Tomo primero.Volumen Segundo.* Teoría de la relación jurídica. Undécima edición. Madrid, Editorial Reus, 1971, págs. 390 y 391*: "Es esta clasificación por demás complicada y oscura. No están definidos ni diferenciados sus términos, y la ambigüedad de los mismos suscita abundantes problemas".*

[34] Ibídem, pág. 372, citando a Ferrara, en su Teoría de las personas jurídicas, ed. española: "Toda la materia – dice Ferrara- de las personas jurídicas es un cúmulo de controversias. En este terreno todo es disputado el concepto, los requisitos, los principios; muchas niegan hasta la existencia de las personas jurídicas, que estiman un producto de la fantasía de los juristas. Y es singular que las numerosas y cada vez más agudas y penetrantes investigaciones en vez de aclarar el problema, lo han complicado más: la multiplicación de las teorías, el choque de las polémicas, la disparidad de las concepciones han intrincado de tal modo el tema que la visión del problema es dificultosa".

[35] ALBALADEJO, M., *Derecho civil, introducción y parte general*. Vol. I Barcelona, Bosch editor, 1996, pág. 376.

El concepto de persona jurídica se explica en la historia, como de forma acertada y plenamente didáctica nos señala LÓPEZ y LÓPEZ[36], siendo el concepto de persona jurídica que se recoge en el Código Civil fruto de los cambios y transformaciones sociales, políticas y jurídicas de aquella época.

Observamos en este período, comprendido entre la Constitución de 1869 y el Código Civil de 1889, la evolución en nuestro derecho positivo del derecho de asociación, estrechamente vinculado a la concepción de la persona jurídica, pudiendo comprenderse que las importantes cuestiones y debates doctrinales surgidos en esta segunda mitad del siglo XIX entre los partidarios de la teoría de la ficción y los de la teoría de la realidad, referidas al concepto de persona jurídica[37], no se debían únicamente a modas o debates teóricos estériles, sino que en realidad eran el reflejo de la lucha y la contienda entre los defensores de las dos grandes personas jurídicas, el Estado y la Iglesia, como únicas organizaciones sociales con derecho de personalidad a través de una ficción jurídica, y los que frente a ellos defendían que, como señalaba el Decreto de 1868, no pueden pretender ser las únicas formas de organización social, ya que hay nuevos movimientos sociales, es decir nuevas organizaciones de personas y bienes dedicadas a otros fines políticos, sociales, culturales, educativos…[38], en definitiva, nuevas realidades de grupos humanos que demandan nuevos instrumentos jurídicos para su participación social, ["pidiendo plaza y derecho", como decían los legisladores de la "Gloriosa Revolución" de Septiembre de 1868][39].

---

[36] LÓPEZ y LÓPEZ, A.M, *Fundamentos de Derecho Civil. Doctrinas generales y bases constitucionales*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2012, págs. 71-91. En estas páginas, con el título de "Pasado, presente y futuro de la personalidad jurídica", el autor realiza un trabajo de síntesis, pleno de sencillez y claridad didáctica, sobre la construcción del concepto de persona jurídica, su evolución y sus principales cuestiones de debate en la actualidad.

[37] REVERTE MARTÍNEZ, F.M., ob. cit. pág. 42.

[38] Cfr. DE CASTRO Y BRAVO, "Formación y deformación…", ob.cit., pág. 643: "En materia de personas jurídicas, puede recordarse cómo y por qué en la Edad Media surge y se impone la teoría de la *persona ficta.* La discusión entre los partidarios de la teoría de la ficción y los de la teoría de la realidad de las personas jurídicas en la segunda mitad del siglo XIX, a la que alude David, no era un "divertimento" de teóricos. Fue reflejo de la contienda entre los defensores de la omnipotencia del Estado y quienes pretendían, frente al Estado y la Administración, asegurar el respeto de asociaciones y fundaciones, es decir, de organizaciones de personas y bienes, dedicadas a fines religiosos, políticos y sociales".

[39] En el Manifiesto del Gobierno provisional a la Nación, dado en Madrid a 25 de Junio de 1868, recogido en LÓPEZ CORDÓN, M.V, *La revolución de 1868 y la I República,* Madrid, siglo XXI, 1976, pág. 108, podemos encontrar la afirmación del Derecho de asociación como fundamental para los revolucionarios

Estas transformaciones llevarán consigo un gran cambio de concepción en torno a la persona jurídica, que sería reconocida como un válido instrumento para regular la existencia de realidades sociales, con su propia e interna unidad en torno a "un fin distinto y superior, al que asociados y administradores deben servir"[40], que se plasmaría, inicialmente, con el Decreto de Asociaciones de 1868, afirmando el derecho "que a todos los ciudadanos asiste" para "constituir libremente asociaciones públicas". Progresivamente se extendería el concepto de personalidad jurídica al derecho de sociedades mercantiles[41], en un ambiente que DE CASTRO llamó de "entusiasmo por la persona jurídica"[42], que dará lugar a la configuración en un sentido amplio de la personalidad jurídica en nuestra codificación[43]. En este proceso histórico – jurídico, el C.C. calificará a las asociaciones como personas jurídicas de interés público reconocidas por la ley, junto a las corporaciones y fundaciones, según apreciamos en su enumeración del artículo 35.1, que puesto en relación con los arts. 35.2, 36 y 37, nos sitúa ante los siguientes tipos de personas jurídicas con su correspondiente regulación básica:

- Las corporaciones, que se regularán por las leyes que las hayan creado o reconocido.
- Las asociaciones, que se regirán por sus Estatutos.
- Las fundaciones, por las reglas de su institución.
- Las asociaciones de interés particular, sean civiles, mercantiles o industriales que se regirán por las disposiciones relativas al contrato de sociedad.

---

septembrinos. *"La libertad de reunión y de asociación pacíficas, perennes fuentes de actividad y de progreso, que tanto han contribuido en el orden político y económico al engrandecimiento de otros pueblos, han sido asimismo reconocidas como dogmas fundamentales por la revolución española".*

[40] DE CASTRO Y BRAVO, F, "La sociedad anónima y la deformación del concepto de persona jurídica", publicado originariamente en el Libro Centenario de la Ley del Notariado, sección tercera. Estudios jurídicos varios, volumen I, Instituto editorial Reus, Madrid, 1964, incluido en la obra CASTRO Y BRAVO, F, Derecho Civil de España, Volumen III, Editorial Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2008. pág. 572. De Castro nos sitúa brevemente en este proceso, manifestándose enormemente crítico con la asignación de personalidad jurídica a las sociedades mercantiles. Véase REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. pág. 43.

[41] Para CAPILLA RONCERO*, La persona jurídica…,* ob. cit. pág. 28, las razones del cambio de actitud son claras: "las sociedades son el instrumento idóneo de desarrollo económico que, en una óptica liberal, requiera de las mayores libertades y seguridades; los demás entes dotados de personalidad soportan aún la rémora de la desconfianza, aunque atenuada, que sobre ellos pesaba desde los inicios del Estado liberal".

[42] DE CASTRO Y BRAVO, F, "Formación y deformación…", ob.cit., pág. 692.

[43] REVERTE MARTÍNEZ, F.M, ob. cit. Pág. 44.

No podemos realizar un análisis más amplio de las opiniones y críticas de la doctrina[44], a la que ha sido denominada por MARÍN LÓPEZ como "la escuálida disciplina codificada en materia de personas jurídicas (arts. 35 a 39 CC)[45]", pero hemos de tener presente que hasta la aprobación de la Constitución Española de 1978 con su artículo 22, y el posterior y amplio desarrollo por la Ley Orgánica 1/ 2002, de 22 de Marzo, reguladora del Derecho de Asociación (LODA), ha sido imprescindible acudir a nuestro Código Civil para tratar de analizar e interpretar importantes cuestiones en materia de asociaciones, sobre las que nuestras leyes históricas de asociaciones guardarían silencio, como, por poner un ejemplo, en los aspectos relativos a la responsabilidad[46].

Entre finales del siglo XIX y comienzos del XX, el derecho de asociación tiene un marco jurídico de reconocimiento constitucional, codificado y desarrollado legalmente, aunque con limitaciones, y conceptualizado dentro de las figuras de **persona jurídica "que no tengan por único y exclusivo objeto el lucro o la ganancia"**; así se mantendría, durante el primer tercio del siglo XX, con mayores limitaciones y restricciones según las directrices del gobierno de turno, y con la elaboración de varios proyectos de ley que no llegaron a concretarse, como el Proyecto de Ley de Asociaciones de 1910, denominada "Ley Candado"[47],

[44] Por todos DE SALAS MURILLO, S, ob.cit. pág. 48, sitúa estas críticas ya advertidas por algunos autores en el mismo proceso codificador, especialmente por la ausencia de un concepto de asociación y de criterios de diferenciación con otras figuras, señalando que "La extremada parquedad de la regulación del Código hace muy difícil encontrar en el mismo un fundamento para diferenciar las especies de personas jurídicas, lo que hace forzoso acudir a la doctrina, en busca de una interpretación que supere la difusa terminología usada por el derecho positivo".

[45] MARÍN LÓPEZ, J.J., "Personalidad Jurídica, capacidad y responsabilidad de las asociaciones", XI Jornadas de las Asociación de Profesores de Derecho civil. Asociaciones y Fundaciones", Murcia, Universidad de Murcia, 2005, pág. 16.

[46] A estos silencios de nuestras leyes históricas de asociaciones se refiere MARÍN LÓPEZ en las materias concretas de personalidad jurídica y de responsabilidad, y la necesidad de acudir al Código Civil. Véase REVERTE MARTÍNEZ, F.M, ob. cit. pág 45.

[47] CASTELLS ARTECHE, J.M., *Las Asociaciones religiosas en la España contemporánea,* Taurus, Madrid, 1973. Como nos señala el autor, págs. 358-359, "Constaba el proyecto de un único artículo, que establecía taxativamente la prohibición de establecimiento de nuevas asociaciones pertenecientes a órdenes o congregaciones religiosas canónicamente reconocidas, sin la autorización del Ministerio de Gracia y Justicia, consignada en Real Decreto (que debía publicarse en la Gaceta Oficial), mientras no se regulara definitivamente la condición jurídica de las mismas; no concediéndose dicha autorización cuando más de la tercera parte de los individuos que hayan de formar parte de la nueva asociación fueran extranjeros."

de Canalejas y el importante debate que supuso en torno al tema de las asociaciones religiosas[48].

Llegó a aprobarse el Real Decreto de 10 de marzo de 1923, que vendría a desarrollar la Ley de 1887 en cuestiones de la vida asociativa, como las anotaciones que han de constar en el Registro Gubernativo, los libros que han de llevar las asociaciones y las comunicaciones que han de dirigirse a la autoridad, que incrementaría los mecanismos de control sobre las asociaciones[49].

La inclusión del derecho de asociación en nuestro ordenamiento jurídico no significó, en la práctica, una labor desde los poderes públicos de impulso y fomento del asociacionismo como cauce de participación social en la construcción y el desarrollo de nuestro país. Más bien al contrario, desde **los poderes públicos ha existido una tradicional "desconfianza" hacia el movimiento asociativo en general,** y una vocación de controlar y/o tutelar las iniciativas sociales de participación colectiva[50].

5. DE LA CONSTITUCIÓN DE LA II REPÚBLICA A LA REPRESIÓN DEL ASOCIACIONISMO BAJO LA DICTADURA FRANQUISTA.

Con la proclamación de la Segunda República Española, el régimen del derecho de asociación renueva su formulación. El artículo 39 de la Constitución de 1931 lo garantiza al afirmar que: "Los españoles podrán asociarse o sindicarse libremente para los distintos fines de la vida humana, conforme a las leyes del Estado. Los Sindicatos y Asociaciones están obligados a inscribirse en el Registro público correspondiente, con arreglo a la ley".

Como señala la doctrina constitucional, cabe resaltar que en este artículo se inicia la diferenciación jurídica entre asociación y sindicato, y podemos advertir también que, por primera vez, se produce una referencia

[48] ROJAS BUENDÍA, M.M, ob.cit., pág. 202.
[49] Ibídem, pág. 208.
[50] MARÍN LÓPEZ, J.J., Legislación sobre asociaciones, Madrid, Ed. Tecnos, 1994, pág. 31. En la misma línea CAPILLA RONCERO, ob.cit. pág. 26. En este sentido, podríamos destacar la afirmación de MARÍN LÓPEZ acerca de "*el deseo universal de la Administración, de toda Administración, de fiscalizar las asociaciones de un modo u otro*".

constitucional explícita a la necesidad de que las asociaciones se inscriban en un Registro público específico[51].

5.1. LA LEY DE ASOCIACIONES PROFESIONALES, OBRERAS Y PATRONALES, DE LA II REPÚBLICA.

Ejemplo de estas nuevas bases constitucionales, la Gaceta de Madrid, un año después de la proclamación de la República, el 14 de abril de 1932, publicaba la Ley de Asociaciones Profesionales, Obreras y Patronales, firmada por el Presidente de la República, Niceto Alcalá Zamora, y el Ministro de Trabajo y Previsión, Francisco Largo Caballero, a la que habrían de "sujetarse,…, todas las Asociaciones constituidas o que se constituyan por patronos o por obreros para la defensa de los intereses de las clases respectivas en determinadas profesiones, industrias o ramos de éstas".

En su articulado, compuesto de 46 preceptos, podemos encontrar, en primer lugar, las normas de constitución y adquisición de la condición de asociado, en uno y otro tipo de asociación, las patronales y las obreras (arts. 3 a 7). De interés destacar que se superan algunas de las limitaciones de la capacidad de obrar, tanto en el caso de las mujeres como de los menores de edad, por ejemplo, en la admisión de éstas en las asociaciones obreras: **"Las mujeres podrán formar parte de las Asociaciones en las mismas condiciones de los varones, sin que las mayores de dieciocho años necesiten autorización paterna, ni marital"**.

El procedimiento de fundación, presentación de Estatutos, admisión y constitución definitiva (arts. 8 a 14), supone una adaptación del procedimiento previsto en la Ley de 1887, siendo el órgano de presentación la Delegación Provincial de Trabajo, y el órgano de recurso en caso de denegación o reparos, el Ministerio de Trabajo y Previsión.

Detalla de forma amplia, el art. 19, las facultades de estas asociaciones: de petición, formación, previsión y asistencia social, representación, contratación, negociación y conflictos colectivos, unión a federaciones, etc…, recogiendo el art. 20 una obligación para las

[51] PELAYO OLMEDO, J.D., "El Derecho de asociación en la historia constitucional española, con particular referencia a las leyes de 1887 y 1964" *Historia Constitucional, núm. 8,* septiembre, Universidad de Oviedo, 2007, pp. 95-122.

asociaciones de "seguir los cauces jurídicos que tracen las leyes para procurar la conciliación y solución armónica de los conflictos…".

Las Juntas generales serán los órganos superiores con la máxima capacidad de decisión sobre los asuntos de la asociación, siendo la Junta directiva la encargada de dirigir, administrar la asociación, incluyendo la Ley, expresamente, la prohibición de "reservar a las Juntas Directivas, a los Administradores o gestores, a los Delegados y a los comités especiales el derecho de tomar por sí y sin intervención de las Juntas generales acuerdos o decisiones que afecten al interés general de la Asociación o al particular o profesional de los asociados fuera de sus atribuciones estatutarias o reglamentarias, adoleciendo, por tanto, de nulidad toda cláusula, estipulación o acuerdo en contrario" (art. 24).

Como cuestión innovadora, la ley incluye las posibles obras sociales y de previsión que podrán desarrollar las asociaciones en materias de subsidios de enfermedad, invalidez, paro forzoso…, incluyendo la subvención del Estado de las obras de previsión que organicen las Asociaciones obreras "en proporción al valor de ellas" (art. 32).

Los recursos de las asociaciones, presupuestos, gastos, cuotas, etc…, se tratan en los arts. 34 a 36, detallando, por ejemplo, que "la cuota de entrada en las Asociaciones obreras no podrá exceder del importe del jornal, salario o sueldo de tres días".

Los últimos artículos regulan los posibles incumplimientos por parte de las asociaciones, las sanciones a imponer por las Delegaciones de Trabajo, así como las situaciones de suspensión y disolución asociativa por la Autoridad Judicial.

Sobre la base de la Ley de Asociaciones de 1887, con mayor amplitud y precisión jurídica, la Ley de Asociaciones Profesionales de 1932 desarrolla una legislación especial sobre una materia importante, marcando la tendencia a desgranar del derecho general de asociaciones a sectores asociativos específicos, como en este caso las asociaciones obreras y patronales. Aunque suponía un importante cambio e innovación en el modelo de relaciones de clase entre capital y trabajo, su trascendencia sería limitada por el Golpe de Estado contra la República de Julio de 1936.

5.2. EL DECRETO DE 25 DE ENERO DE 1941 SOBRE REGULACIÓN DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN, COMO PARADIGMA DEL MODELO REPRESIVO DEL ASOCIACIO-NISMO SIN FIN DE LUCRO.

Con la Guerra Civil y la victoria del ejército del general Franco, el asociacionismo en general sería otra de las principales víctimas del régimen dictatorial [52]. Como muestra, la "Orden de 29 de Julio de 1939, ordenando la disolución de todas las asociaciones constituidas con posterioridad a 17 de Julio de 1936, que tengan por finalidad única o principal el mantenimiento de círculos de recreo, cualesquiera que fuera su denominación"[53].

El ejemplo paradigmático de represión del asociacionismo en el derecho positivo español del siglo XX lo encontramos en el "Decreto de 25 de Enero de 1941, sobre regulación del ejercicio del Derecho de asociación", publicado en el BOE de 6 de Febrero de 1941[54], firmado por Francisco Franco, en el que se retrocede a los tiempos históricos de comienzos del siglo XIX, y de la Novísima Recopilación, con la obligación de Real Licencia o Autorización previa. MARÍN LÓPEZ destaca que se trata de un Decreto dictado con un claro interés de reforzar la vigilancia del Poder público sobre el derecho de asociación, y que en la práctica vino a suponer, de modo abiertamente ilegal, la derogación de la Ley de 1887[55].

Comienza el Decreto señalando que, "no podrán constituirse asociaciones sin autorización del Ministerio de Gobernación", excluyendo de su ámbito de actuación a las asociaciones que tengan por único o exclusivo objeto el lucro o la ganancia, que se regirán por el derecho civil o mercantil; las asociaciones católicas que se propongan un fin exclusivamente religioso; los Institutos o Corporaciones que existan o funcionen en virtud de leyes especiales; las asociaciones cooperativas, registradas en el Ministerio de Trabajo, y por último las asociaciones sujetas a la legislación Sindical y a la disciplina de Falange Española Tradicionalista y de las J.O.N.S.(cfr.art.1º).

---

[52] MAZA ZORRILLA, E, *Asociacionismo en la España franquista,* Universidad de Valladolid, 2011. Como aporta esta autora en su monografía, "en plena guerra emanan del bando nacional numerosas disposiciones restrictivas que siegan cualquier resquicio asociativo en libertad", (pág. 29).

[53]http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1939/227/A04461-04461.pdf Fecha último acceso, 04-02-2019.

[54]http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1941/037/A00891-00892.pdf Fecha último acceso, 04-02-2019.

[55] MARÍN LÓPEZ, J.J., "Personalidad Jurídica,…" ob.cit., pág. 16.

El procedimiento para la concesión de la autorización daba a los Gobernadores Civiles un plazo de ocho días desde la recepción de los Reglamentos, Estatutos, o Acuerdos que mencionaba la Ley de 1887 de Asociaciones, para remitirlos al Ministerio, acompañando informe sobre la conveniencia de autorizar la asociación y de aprobarlos o no. El Ministerio, oirá al Departamento que pueda tener relación directa con el objeto de la asociación o con los asociados, y el Ministerio de Gobernación, en su resolución hará constar si la designación de los cargos directivos ha de ser aprobada por él mismo, por el Gobierno Civil, o por otro Centro o Autoridad (cfr.arts.2 y 3).

Determinaba el plazo de un mes para que todas las asociaciones existentes, presentaran en el Gobierno Civil de la provincia de su domicilio central (en la Jefatura Superior de Policía en el caso de Madrid) los documentos siguientes: dos ejemplares de los Estatutos, Reglamentos o Acuerdos por los que se rijan; dos ejemplares de la lista de sus Presidentes y demás personas que ejerzan cargos, con designación de sus domicilios; lista de sus asociados, consignando nacionalidad los extranjeros; inventario de sus bienes; último balance aprobado (cfr. art.4º). Se preveía la posible necesidad de subsanación de deficiencias, una vez examinada la documentación por el Gobierno Civil o Jefatura Superior de Policía, que serían anunciadas en los periódicos oficiales, concediendo un nuevo plazo de quince días para completarla, o notificando la necesidad de que se aportasen nuevos documentos, señalando el término de presentación (cfr.art.5º).

Por el número sexto del Decreto se consideraban extinguidas las asociaciones que dejasen de cumplir los requisitos y plazos de los artículos anteriores, anulándose los asientos en el libro registro y dándose a sus bienes el destino legal que proceda.

En el séptimo se equiparaban las asociaciones anteriores que se legalizaran en este proceso, con las nuevas, a efectos de poder ser sometidas a las mismas normas de aprobación e intervención.

Se obligaba a los directivos o representantes que tuvieran dudas sobre si sus asociaciones estaban exceptuadas de las prevenciones del Decreto, a que formulasen consulta al Gobierno Civil (Jefatura Superior de

Policía en Madrid), y caso de no estimarse la excepción, se les señalaba un plazo de 15 días para el cumplimiento de lo previsto en el artículo cuarto (cfr. art. 8º).

Del régimen sancionador trataba el artículo noveno. El incumplimiento del decreto llevaba aparejado la falta de personalidad jurídica, y sería castigado con sanciones gubernativas que recaerían sobre los bienes afectos al fin social no legitimado y sobre las personas individuales infractoras.

Y el décimo y último, habilitaba al Ministerio de Gobernación para dictar las disposiciones necesarias en aplicación del Decreto.

Es indudable que, ante el contenido de este Decreto, con una manifiesta finalidad cautelar y represiva, pareciera que estuviéramos leyendo, actualizado al caso español del siglo XX, algunas de las Leyes contenidas en el libro XII, del Tomo V de la Novísima Recopilación[56].

El Decreto de Asociaciones, que tenía, por propia definición, carácter transitorio "hasta tanto no se regule de una manera definitiva en articulaciones de más amplio alcance…" (preámbulo del Decreto), estuvo vigente hasta 1964 cuando, por la Ley 191/ 1964, de 24 de Diciembre, se regularon las Asociaciones, derogándose el Decreto de 1941. El tiempo transcurrido entre una y otra ofrece una idea del recelo y la desconfianza que tenían las autoridades franquistas a una apertura en este terreno.

Es cierto que en ese largo espacio de tiempo hubo otro intento de regulación de las Asociaciones: en diciembre de 1945 se envió a las Cortes un Proyecto de Ley de Asociaciones que era más "liberal" que el de 1941, pero que no llegó a aprobarse[57].

[56] CASTELLS ARTECHE, J.M., ob.cit. pág. 469.

[57] COBO PULIDO, P, *Representación familiar en la época de Franco (1945-1974). Un caso en la evolución de un régimen autoritario*, Tesis doctoral Universidad de Málaga. Departamento de Historia Contemporánea. http://www.biblioteca.uma.es/bbldoc/tesisuma/16279517.pdf. Último acceso 27/08/2021.

5.3. LA LEY 191/1964, DE 24 DE DICIEMBRE, DE ASOCIACIONES. EL DERECHO DE ASOCIACIÓN CONTROLADO EN UN RÉGIMEN DICTATORIAL.

De esta Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, publicada en el BOE nº 311, de 28-12-1964, estudiada por la doctrina civilista[58], y que formalmente estuvo en vigor hasta el mes de Mayo de 2002, destacaríamos que recogía un buen número de mecanismos y modos de intervención administrativa en el derecho de asociación, como eran:

- La exigencia de autorización administrativa previa para la constitución de la asociación: … "*corresponderá al Gobernador, previos los informes que según la índole de la asociación sean preceptivos en cada caso, dictar por escrito resolución motivada decidiendo acerca de la licitud y determinación de los fines…",* (cfr. art. 3º, 4.).

- El control previo gubernativo para las reuniones de la asociación: *"Las Asociaciones regidas por esta Ley deberán comunicar al Gobernador Civil de la provincia, con setenta y dos horas de antelación, la fecha y hora en que hayan de celebrarse las sesiones generales",* (cfr.art. 7º).

- El acceso de los representantes de la autoridad a las reuniones y libros de la asociación: *"… la autoridad gubernativa tendrá acceso, por representantes especialmente designados, al local en que se celebren las reuniones y a los libros que se lleven en las Asociaciones…,"* (cfr. art. 8º).

Donde más se puede apreciar el control sobre el derecho de asociación [propio de un régimen dictatorial no democrático], es en el artículo 10, sobre Disciplina de las Asociaciones[59], del que destacamos su apartado 2, sobre el derecho de la Administración a suspender las actividades de la asociación: *"Las mismas autoridades podrán decretar la suspensión de las Asociaciones sometidas al ámbito de esta ley, por plazo no*

[58] Podemos reseñar algunas monografías y capítulos de manuales, en las obras de DE CASTRO Y BRAVO, F, "La persona jurídica tipo asociación", *Temas de Derecho Civil,* págs. 78- 91*,* Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1972; incluido en DE CASTRO Y BRAVO, F, Derecho Civil de España, tomo II, Aranzadi S.A., Cizur Menor(Navarra), 2008; ALBALADEJO, M, "Las asociaciones en particular", *Derecho Civil I Introducción y parte general,* págs. 397-406, Editorial Bosch, Barcelona, 1996; MORA ALARCÓN, J.A, *Régimen Jurídico de las Asociaciones Civiles,* Valencia, Tirant lo Blanch, 1999; LÓPEZ NIETO y MALLO, F, *La ordenación legal de las asociaciones,* Madrid, Dykinson, 2ªedición, 1995.

[59] El resto de apartados del artículo 10, contienen más mecanismos de control sobre las asociaciones. Véase REVERTE MARTÍNEZ, F.M, ob. cit. pág. 53.

superior a tres meses, cuando no atemperen su funcionamiento a lo dispuesto en la misma".

La Ley se completaría con el Decreto 1440/1965, de 20 de Mayo, por el que se dictan normas complementarias de la Ley de Asociaciones de 24 de Diciembre de 1964, (BOE nº 135, de 7 de Junio de 1965), y la Orden de 10 de Julio de 1965, por la que se regula el funcionamiento de los Registros de Asociaciones (BOE nº 175, de 23 de Julio de 1975).

Podríamos denominar, en mi opinión, al régimen asociativo que se creó a raíz de la Ley de 1964, como un **"derecho de asociación controlado en un régimen dictatorial",** llegando a ser calificada la Ley, por algún sector de la doctrina, como ***"Ley de Antiasociaciones"*** [60].

Por lo tanto, se puede afirmar que el legislador de 1964 creó una norma dotada de un carácter ampliamente restrictivo, con un importante esfuerzo de control que se concentraba en numerosas y amplias limitaciones, tanto en sus fines, como en el procedimiento de constitución y en el funcionamiento de las asociaciones. Incluso, una vez constituida la asociación, la intervención administrativa prevista en esta norma, llegaba a ser asfixiante[61].

Ahora bien, como señala MAZA ZORRILLA, esta Ley, va a suponer una nueva etapa en el desarrollo del "asociacionismo voluntario, fracturando el monopolio del Movimiento y haciendo manifestarse, de hecho, el pluralismo social"[62]. En cierta manera, y posiblemente a su pesar, vendría a introducir elementos fácticos y jurídicos para el cambio social y político, como veremos a continuación.

6. EL DERECHO DE ASOCIACIÓN COMO INSTRUMENTO JURÍDICO PARA EL CAMBIO SOCIAL Y POLÍTICO EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA ESPAÑOLA.

[60] LASARTE ÁLVAREZ, C, *Parte General y Derecho de la Persona, Principios de Derecho Civil, Tomo primero, vigésima edición, "*Capítulo 18. Las asociaciones", págs. 290 – 306, Madrid, Marcial Pons, 2014.
[61] PELAYO OLMEDO, J.D., ob.cit. pág. 120.
[62] MAZA ZORRILLA, ob. cit. págs. 42 – 44.

La crisis del sistema político de la dictadura del régimen franquista en España a mediados de los años 70 puede recibir varias posibles explicaciones: el desarrollo económico a partir de los años 60 y la transformación sociológica del país, el hecho biológico de la enfermedad y muerte de Franco, la presión internacional para la incorporación de España al panorama europeo y el Mercado Común, …, pero en mi opinión, la crisis política del sistema autoritario tuvo su principal factor desencadenante en el **proceso de movilización social de la ciudadanía por la democracia y las libertades públicas**. En este conjunto de acciones ciudadanas en favor de la democracia, que tiene su origen en la sociedad civil, y que para numerosos autores fue lo más significativo de nuestra transición[63], el movimiento ciudadano fue uno de los protagonistas del cambio político[64], junto al movimiento sindical y el estudiantil.

La movilización social ciudadana, articulada a través del derecho de asociación, tuvo un papel indispensable en ese proceso histórico – político de España conocido como "Transición Democrática", entendido como el conjunto de acciones e iniciativas políticas y sociales que culminaron con la evolución, tras el fallecimiento del General Franco (20 de Noviembre de 1975) y sin ruptura del marco jurídico existente, de un régimen dictatorial y autoritario no democrático hacia un sistema de monarquía parlamentaria desarrollado como un Estado social y democrático de derecho, tal y como establece la Constitución Española de 1978, en el art. art. 1.1.

De este período, los aspectos concretos más conocidos y estudiados en lo que concierne al derecho de asociación, han sido los relativos al régimen especial asociativo correspondiente a la legislación de asociaciones políticas [regulación realizada a través de la Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre el Derecho de asociación Política, que estaría en vigor hasta el año 2002, en que fue derogada por la Ley Orgánica 6/2002, de 27

[63] VIDAL BENEYTO, J, "Almodóvar: Transición, Posfranquismo, Movida" *El Viejo Topo 263,* 2009, págs. 54 y 55. Señala el autor, "esa movilización viene de abajo, tiene su origen en la sociedad civil y se auto-organiza, en coincidencia con el espíritu de Mayo del 68, según formas y pautas que corresponden a las condiciones de cada contexto y a los objetivos de cada combate: Asociaciones de barrio, encierros en las iglesias, comisiones de vecinos, sentadas universitarias, grupos de profesionales, concentraciones pacíficas, conciertos y recitales, comités de solidaridad, manifestaciones de masa, servicios de ayuda a los presos y sus familias, etc."

[59] BORJA, J, *"Que son las asociaciones de vecinos ",* Ed. La Gaya Ciencia, Barcelona, 1977. Pá g. 31.

de junio, de Partidos Políticos][65], y a la legislación de asociaciones sindicales, [la Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del Derecho de Asociación Sindical, derogada por la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical][66].

Dejando fuera de nuestro estudio el asociacionismo político y sindical, en el conjunto de acciones ciudadanas en favor de la democracia, desarrolladas desde diferentes sectores de la población y que tiene su origen en la sociedad civil, el **movimiento ciudadano fue uno de los protagonistas del cambio político y social**[67]. Este movimiento, entendido como el movimiento de los barrios y las organizaciones de vecinos fue, por un lado, factor de recomposición del tejido social y creador de vínculos solidarios en un contexto de crecimiento urbano y trasvase de grandes cantidades de población del campo a las ciudades. Por otro lado, fue elemento de lucha reivindicativa por los barrios y las ciudades, en demanda de sus muchas carencias urbanísticas, de equipamientos, infraestructuras y servicios. Y en un tercer nivel, un elemento de lucha y educación cívico – política en demanda de la democracia.

Es evidente el carácter político y sociológico de este período histórico y de este tipo de movimiento social. Pero hay otro factor que nos interesa especialmente, que tiene una perspectiva jurídica muy interesante desde el ámbito del derecho civil y del derecho privado en general, y es el de haber conseguido, a la vez, ser la expresión organizada de un movimiento sociopolítico promotor del cambio y la transformación del régimen político y social existente, y además haberse construido desde la legalidad, utilizando las normas existentes sobre el ejercicio del derecho de asociación, o en todo caso, en la semi-legalidad, pero de forma tal que desde el primer momento, el movimiento ciudadano democrático, formado

---

[65] «BOE» núm. 144, de 16 de junio de 1976, páginas 11750 a 11752 y BOE núm. 154, de 28-05-2002. Sobre la nueva legislación en materia de asociacionismo podemos reseñar SUÁREZ,A. *El derecho de asociación política*: discurso pronunciado por el Ministro Secretario General del Movimiento, Adolfo Suárez, en las Cortes Españolas el 9 de junio de 1976. [s.l.]: Ediciones del Movimiento. 1976.

[66] (BOE núm. 189, de 8 de agosto de 1985, páginas 25119 a 25123).
Sobre la nueva legislación en materia de asociaciones sindicales en la transición democrática, las obras, *Asociaciones sindicales (Legislación y formularios),* Administración Institucional de Servicios socio-profesionales. Segovia, 1977, y *El derecho de asociación sindical, Discurso pronunciado por el Ministro de Relaciones sindicales, ante el pleno de las Cortes españolas el 30 de marzo de 1977,* T. Perman, S.A., Madrid, 1977.

[67] BORJA, J, *¿Qué son las asociaciones de vecinos?,* Ed. La Gaya Ciencia, Barcelona, 1977. Pág. 31.

por asociaciones de vecinos, culturales, sociales,…, se constituyó en forma de organizaciones públicas y representativas[68], que utilizaron los resquicios o posibilidades legales que permitía el régimen autoritario y su "derecho de asociación controlado" como instrumentos del cambio social que propugnaban.

Vamos a detenernos brevemente en este período histórico, en nuestro derecho de asociación relacionado con el movimiento ciudadano democrático[69], en tanto que manifestación de la capacidad del derecho de asociación en el ámbito civil, como instrumento jurídico para fomentar el cambio social y político.

Para analizar este interesante fenómeno jurídico tenemos que situarnos en las dos formulaciones que el régimen de derecho de asociación controlado del franquismo permitía en el ámbito del derecho privado: las Asociaciones Familiares del Movimiento Nacional y la Ley de Asociaciones de 1964[70].

6.1. LAS PECULIARIDADES DE LAS "ASOCIACIONES DEL MOVIMIENTO NACIONAL". EL CASO DE LAS ASOCIACIONES DE CABEZAS DE FAMILIA.

Desde los primeros momentos del régimen franquista, las organizaciones incluidas en el marco de la Secretaría General del Movimiento[71], tenían un regulación jurídica específica y diferente del resto de entidades del país, como señalaba el **Decreto de 25 de Enero de 1941**[72], que en su art. 1º dejaba fuera de su aplicación a las asociaciones sujetas a la legislación sindical y a la disciplina de Falange Española Tradicionalista y de las J.O.N.S. Posteriormente, la Ley de Asociaciones de

[68] Ibídem, pág. 32.
[69] SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z, *Estudio práctico de las asociaciones. Democracia directa y otras formas de participación ciudadana,* Valladolid, Lex Nova, 2004. Véase REVERTE MARTÍNEZ, F.M, ob. cit. pág. 56.
[70] CIDUR (Centro de Información y Documentación urbana), *Madrid Barrios 1975, Madrid,* Ediciones de la Torre, 1976. De interés la obra RADCLIFF, P. "Las asociaciones y los orígenes sociales de la transición en el segundo franquismo", Nigel Townson [coord.]. *España en cambio: el segundo Franquismo, 1959-1975*. Madrid. Siglo XXI Editores. 2009.
[71] Para conocer la esencia del Movimiento, como concepto amplio de partido único soporte político y social del régimen franquista, véase la Ley Fundamental de 17 de Mayo de 1958 por la que se promulgan los principios del Movimiento nacional, BOE de 19 de Mayo de 1958.
http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1958/119/B04511-04512.pdf 04-02-2019.

1964, en su artículo 2º, apartado 2, dejaría excluidas de su ámbito de aplicación "… las reguladas por la legislación sindical y las restantes sujetas al régimen jurídico del Movimiento".

Al final de la primera fase del régimen franquista, y como un incipiente atisbo de cambio, se crea la **Delegación Nacional de Asociaciones**, por Decreto de la Jefatura Nacional del Movimiento de 20 de Julio de 1957, que inicia su andadura con Manuel Fraga de presidente y estructura sus competencias en seis niveles[73], siendo uno de ellos el Servicio de Asociaciones Familiares, Profesionales no Sindicales y otras adheridas al Movimiento, estructurado por Orden de la Secretaría General de 31 de marzo de 1959. En los últimos años del franquismo dependían de la Delegación Nacional de Asociaciones, englobadas dentro del esquema organizativo del Movimiento, un conjunto de diferentes clases de asociaciones: generales o de cabezas de familia, de amas de casa, de consumidores, de padres de alumnos, de padres de "subnormales"[74], así como de familias numerosas[75].

De todas ellas, las **Asociaciones de Cabezas de Familia (ACF),** al ser de carácter general, eran las más numerosas y su normativa específica estaba contenida en la Orden de 24 de Junio de 1963 y en la circular de 11 de Octubre de 1963, dictada por la Delegación Nacional de Asociaciones.

En concreto, a las ACF podían pertenecer todos aquellos empadronados en el municipio e incluidos en el censo de los cabezas de familia, y su proceso de constitución era el siguiente: una comisión organizadora formada por al menos 10 personas dirigía, a través del delegado provincial, a la Delegación Nacional de la Familia, un escrito con su voluntad de formar una asociación y los datos de todos los promotores. Una vez recibida la autorización, la Comisión convocaba una Asamblea

[73] MAZA ZORRILLA, ob. cit. pág. 88. Los seis niveles, relacionados con una triple vertiente son: las secuelas de guerra (Servicio de Hermandades de Ex cautivos y Servicio de Antiguos Combatientes); la enseñanza (Servicio de Asociaciones del Profesorado de Enseñanza Superior y Media, Servicio Español Universitario y Servicio de Asociaciones de Enseñanza Primaria); y una especie de cajón de sastre (Servicio de Asociaciones Familiares, Profesionales no Sindicales y otras adheridas).

[74] Obviamente se trata del lenguaje de la época. Años después el término correcto sería minusválidos y actualmente el de personas con discapacidad.

[75] MAZA ZORRILLA, ob. cit. págs. 102 – 104. La autora llega a contabilizar entre el período 1958 – 1977 un total de 4.879 asociaciones, distribuidas en 37 categorías, aunque en su gran mayoría son asociaciones familiares de cabezas de familia [2. 717] y de padres de alumnos [1.327].

general en el barrio o pueblo que aprobaba un proyecto de estatutos con los términos dispuestos en la Orden de 24 de Junio de 1963: denominación, domicilio, fines, órganos de gobierno y administración, como mínimo. Se volvía a enviar a la Delegación Nacional de la Familia, que la examinaba, junto con el informe detallado del delegado provincial, y dictaminaba si procedía o no la aprobación definitiva.

Sus órganos de funcionamiento eran: Junta General, Junta Directiva y Presidencia, y su directiva tenía, como mínimo, además de presidente, tesorero, y secretario, dos vocales.

El delegado provincial de familia debía ser avisado con 5 días de antelación de las reuniones tanto de la directiva como de la junta general, y los acuerdos debían serle comunicados en un plazo de 48 horas, y éste podía proponer la suspensión de los mismos al Jefe Provincial del Movimiento si se consideraba que eran contrarios a los estatutos, a los principios fundamentales del Movimiento o a la normativa al respecto, y si se producía una reiteración de infracciones, el Ministro Secretario General podía disolver las asociaciones.

En la práctica, todos los plazos de puesta en marcha de las asociaciones del Movimiento eran relativamente cortos, en comparación con lo que sucedía con las asociaciones de vecinos y demás entidades del movimiento ciudadano, que constituidas al amparo de la Ley de Asociaciones 191/1964, de 24 de diciembre, se dirigían al Ministerio de Gobernación para su inscripción registral, y cuyos plazos de tramitación podían ser de años. Posiblemente, en los últimos tiempos del franquismo existiera un intento por parte de la Administración de canalizar la creación de asociaciones en dirección al Movimiento, ante los conflictos que se producían con las entidades acogidas a la ley de asociaciones[76].

Puede afirmarse que, aprovechando las posibilidades que ofrecía el marco jurídico de las asociaciones constituidas en el marco del Movimiento Nacional, un número importante de vecinos pudieron utilizar algunas de sus estructuras para canalizar las reivindicaciones y reclamaciones del

[76] DOCUMENTACIÓN SOCIAL, REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA, nº 19, “La acción de barrios”, Cáritas Española, Madrid, 1975. Págs. 103-112.

movimiento ciudadano, como en el caso de algunas de las ACF vinculadas al Movimiento[77].

Pero, aunque algunas de estas entidades pudieran estar "infiltradas" por elementos democráticos defensores del cambio político, en los últimos años del Régimen, el conjunto de asociaciones del Movimiento estaban concebidas y actuaban como un frente de resistencia a cualquier tipo de cambio democrático.

Desde principios de 1970, todos los servicios y registros dependientes de la antigua Delegación Nacional de Asociaciones pierden su relativa autonomía funcional y se incorporan a los órganos de la Secretaría General del Movimiento que pudieran corresponderles. En concreto, el Registro General de Asociaciones del Movimiento (RGAM) que figuraba adscrito a la Delegación Nacional de Asociaciones, pasaba a depender directamente de la Vicesecretaría General del Movimiento[78]. Buena prueba de ese carácter político de apoyo al régimen franquista, es que en 1974, este Registro (RGAM) se establece en la Delegación Nacional de Acción Política y Participación, que centralizaría todo el procedimiento de inscripción de estas asociaciones[79].

En cierta manera, el Movimiento[80] era "un estado, dentro del estado español", con sus Asociaciones y su Registro, Funcionarios, Patrimonio, incluso con su propio Boletín Oficial, el BOM, Boletín Oficial del Movimiento. En su seno podrían existir un número importante de personas y entidades que no se oponían frontalmente al proceso iniciado de reforma política por parte del rey Juan Carlos I, pero otra parte muy numerosa constituía posiblemente el sector más reaccionario a los cambios políticos y

[77] Como dato anecdótico, en relación con la existencia y presencia en la sociedad de las Asociaciones de Cabezas de Familia, la prensa regional de Murcia, en el mes de Mayo de 2015, refleja la resistencia de los vecinos de la pedanía de El Llano de Molina de Segura a vender el local social del pueblo, la Casa del Llano, gestionada por los vecinos a través de su asociación vecinal, que fué construida por los propios vecinos según reseña la noticia en los medios: "Los vecinos compraron el solar el 2 de enero de 1979, según acordaron los 16 miembros de la junta directiva de la entonces llamada Asociación de Cabezas de Familia, constituida en julio de 1971". 27/08/2021.
http://www.laverdad.es/murcia/molina/201505/17/casa-llano-vende-20150517005251-v.html .

[78] Orden de 16 de Febrero de 1970, art. 7.

[79] REVERTE MARTÍNEZ, F.M, Ob. Cit. Pág 60.

[80] Podemos observar este carácter del Movimiento en la Ley orgánica del Estado, ley 1/ 1967, de 10 de enero, BOE de 11 de enero de 1967, en sus artículos 3º y 4º.

democráticos, conformando el núcleo de lo entonces denominado el "Búnker"[81].

6.2. EL "PODER DE LA CIUDADANÍA": EL MOVIMIENTO ASOCIATIVO VECINAL DEMOCRÁTICO COMO INSTRUMENTO JURÍDICO PARA EL CAMBIO SOCIAL Y POLÍTICO.

Mayoritariamente, la vía jurídica empleada para actuar a favor del cambio democrático fue la del derecho asociativo común o general, representado desde finales de 1964 por la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, algunas de cuyas características más importantes hemos destacado anteriormente. Y como decíamos al analizar algunos efectos de esa Ley, en cierta manera, y muy seguramente a su pesar, vendría a introducir elementos de hecho y normativos para ayudar al cambio social y político desde el régimen dictatorial a una sociedad democrática y de libertades públicas.

Claro ejemplo de este papel de herramienta legal para el cambio es el dato de que, de las 100 asociaciones que en el año 1975 estaban vinculadas con la Federación Provincial de Asociaciones de Vecinos de Madrid, 75 eran asociaciones de vecinos constituidas al amparo de la Ley de 1964, mientras que 25 eran asociaciones de cabezas de familia[82].

Los años 1975-1976-1977 representan el momento cumbre de la lucha del movimiento ciudadano, tanto por los derechos locales como por los políticos democráticos. Uno de los factores más importante de **su lucha será el de la legalización total y completa de todas las asociaciones.** El año 1975 finalizaba con una concentración en Madrid de representantes de asociaciones de vecinos ante el Ministerio de Gobernación, por la

---

[81] SEMPERE CORRAL P, *Memorias olvidadas 1993-1996, del último Felipe, al primer Aznar"*, pag. 145. Editorial on line, www.lulu.com. 2008.
Este autor, nos ayuda a situarnos en el término en este contexto, recordando que "Bunker" se llamó a la Cancillería del III Reich dónde Hitler se suicidó el 30 de abril de 1945. En los años cercanos a la muerte del general Franco, reapareció con un uso semántico mucho más allá de su modesto significado en la ingeniería militar como cámara de acero y cemento armado a prueba de bombas. Se atribuye a Santiago Carrillo el relanzamiento del término, en un artículo que tituló O la libertad o el bunker. Se asoció este término a los sectores opuestos totalmente al sistema democrático y a cualquier reforma del régimen franquista, posteriormente vinculados a sectores de extrema derecha política.

[82] CIDUR (Centro de Información y Documentación urbana), *Madrid Barrios 1975,* Madrid, Ediciones de la Torre, 1976. Anexo 3. Págs. 287 a 294.

legalización de las Asociaciones[83]. Y en Junio de 1976, se celebra una "Semana Ciudadana", con el lema "Queremos nuestros derechos y los queremos ahora", organizándose en Madrid más de 300 actos para reivindicar tanto los derechos de los barrios, como para exigir los derechos ciudadanos, culminando con una manifestación en la que participan unas 50.000 personas, **con la legalización de las asociaciones y la amnistía como principales reivindicaciones**[84].

La petición de la legalización de las asociaciones fue una de las batallas más importantes del movimiento ciudadano en este período. Las amplias facultades que la Ley de Asociaciones de 1964 concedía a la autoridad gubernativa con carácter previo para la inscripción de las asociaciones, y posteriormente para controlar sus actividades, hizo que numerosas entidades vecinales tuvieran un largo recorrido como asociaciones en trámite, pendientes de las restricciones que realizara la autoridad competente, de los múltiples obstáculos y limitaciones que se imponían para acceder a la legalización e inscripción en el registro de las asociaciones, como nos recuerda con detalle MARÍN GÓMEZ[85]. Asimismo, las asociaciones ya constituidas venían sufriendo una represión importante que limitaba totalmente sus posibilidades de actuación, con prohibición de reuniones, asambleas, charlas, actividades culturales,…[86]. En septiembre de 1976 eran 70 las asociaciones de vecinos en Madrid que se encontraban en situación de trámite, sin poder resolver las dificultades más políticas que técnicas que se les presentaban. En pleno comienzo de la transición política, se entra en procesos de negociación con los Gobiernos Civiles, que asumirían las competencias en materia asociativa procedente de la Dirección General de Política interior, que culminarían con el

[83] CIDUR, "Movimiento ciudadano en Madrid, 1976 - 77", en *Las Asociaciones de Vecinos en la encrucijada,* Ediciones de la Torre, Madrid, 1977, págs. 275 a 331.
[84] Ibídem,. pág. 307.
[85] MARÍN GÓMEZ, I, *Asociacionismo, sociabilidad y movimientos sociales en el franquismo y la transición a la democracia. Murcia 1964-1986. Murcia, Universidad de Murcia, tesis doctoral, 2007, pág. 115.*
En un apartado sobre el asociacionismo en Murcia en este período, refleja el carácter restrictivo del derecho de asociación, tratando sobre la denegación de la constitución de asociaciones, donde según documenta, entre 1966 y 1972, en el Registro Provincial de Murcia, hubo al menos 19 asociaciones que tuvieron dificultades para la constitución de sus asociaciones. Por ejemplo, en el expediente de la Asociación General de Vecinos Molinos Marfagones, de Cartagena (1969), la resolución gubernativa de 14 de Junio de 1969, exige la rectificación de determinados artículos, sin embargo, como ocurrió con la de Vecinos del Barrio de la Concepción, tampoco sería legalizada hasta 1977.
[86] REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. pág. 62.

reconocimiento de la totalidad de las asociaciones durante el año 1977, tras las modificaciones estatutarias pactadas con el gobierno.

Estas negociaciones, durante el año 77, obligaron a modificar los estatutos a la mayoría de las asociaciones vecinales, en aplicación del R.D 713/1977, de 1 de Abril, siendo dos las principales modificaciones que tuvieron que introducir las asociaciones vecinales, la primera referida a la obligación de introducir un patronímico al nombre del barrio o pueblo; la segunda, tenía que ver con una renuncia a la identificación plenamente política y reivindicativa de las asociaciones que, en el caso de Madrid, en los estatutos comunes de las asociaciones, que fue debatido y aprobado en la Federación de Asociaciones de Vecinos, quedó redactado del siguiente modo: "La Asociación de Vecinos, conservando su autonomía, buscará la colaboración con la Administración, a efectos de plantear y resolver los problemas de sus asociados en su consideración de vecinos. La asociación que se crea como entidad legal es independiente de cualquier grupo, asociación, partido político o confesión religiosa, excluyendo, por tanto los fines que no tengan naturaleza vecinal". Con estas modificaciones en sus estatutos, 60 Asociaciones de Vecinos en Madrid fueron legalizadas a lo largo de dos semanas de mayo de 1977[87]. Tal vez los promotores de estas asociaciones no se dieran cuenta en ese momento, pero nos encontrábamos en el período final de una larga época que limitaba y condicionaba el ejercicio del derecho de asociación con la autorización del poder establecido, y nos acercábamos al reconocimiento en nuestro país de uno de los derechos humanos presentes en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948[88].

A partir de aquí, comenzaría el proceso de elecciones democráticas, Cortes Constituyentes, aprobación de la Constitución de 1978…, pero, en relación con la materia de nuestra investigación, y sus antecedentes históricos, entre finales de la década de los 60 y la década de los 70, en España, miles de ciudadanos, a través de cientos de asociaciones, constituidas al amparo de la legislación general de asociaciones existente,

[87] CIDUR, obra citada págs. 313-314.
[88] DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE 10 DE DICIEMBRE DE 1948, ADOPTADA Y PROCLAMADA POR LA 183ª ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU. Artículo 20. http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/normativa/acuerdos-yconvenios/declaracion-universal-de-derechos-humanos-de-10-d 04-02-2019.

pusieron en común sus esfuerzos, trabajos e ilusiones, para un cambio político y social que instaurara un nuevo régimen basado en la democracia, el pluralismo y el respeto a los derechos humanos, demostrando en la práctica el valor del libre derecho de asociación como instrumento jurídico para el cambio social.

Pero no sólo las fuerzas promotoras del cambio social y político emplearon el derecho de asociación como herramienta jurídica para alcanzar sus fines. También los legisladores de la transición democrática utilizaron el régimen general asociativo para su obra de cambio de régimen sin ruptura del marco jurídico institucional.

6.3. EL "ENCAUZAMIENTO DEL RÉGIMEN ASOCIATIVO DEL MOVIMIENTO NACIONAL HACIA EL DERECHO GENERAL DE ASOCIACIONES".

Si la Ley de Reforma Política, aprobada por las Cortes y ratificada en Referéndum en Diciembre de 1976, significaba el final político del régimen franquista, organizado en torno a unas Leyes Fundamentales del Reino, y un sistema de partido único denominado Movimiento Nacional, el Real Decreto Ley 23/1977, de 1 de abril, constituye, en nuestra opinión, una de las claves en términos jurídico- administrativos para entender el proceso de transformación de España, de un país autoritario, fruto de una dictadura de casi 40 años, a un sistema constitucional democrático de monarquía parlamentaria. Por ello, es de radical importancia comprender la transcendencia del "Real Decreto Ley 23/1977, de 1 de abril, sobre reestructuración de los Órganos dependientes del Consejo Nacional y nuevo régimen jurídico de las Asociaciones, Funcionarios y Patrimonio del Movimiento"[89], y sus efectos jurídicos.

Los legisladores de la transición, en mi opinión en un hábil aunque arriesgado ejercicio de construcción jurídica, parten de distinguir, dentro del amplio conglomerado de organizaciones que formaban el Movimiento y habían sido sustentadoras del Régimen, dos tipos de funciones: las puramente políticas, de las funciones sociales, como la acción social, promoción del deporte y la cultura, la juventud, …,

[89] B.O. del E. Núm. 83. 7 de Abril 1977, págs. 7768,7769,7770.

Así lo señala en el preámbulo, "Las directrices orientadoras de las normas contenidas en el presente Real Decreto Ley se basan, en suma, en la distinción fácilmente perceptible, entre las funciones de naturaleza puramente política, desarrolladas hasta ahora por determinados órganos del Movimiento y aquellas otras que trascienden a los intereses de carácter general, al margen de significaciones ideológicas de cualquier índole, es decir, las funciones sociales, generalmente desarrolladas por la Administración pública en los países de nuestro entorno geográfico y cultural, tales como la acción social, la promoción del deporte y de la cultura, la juventud, la condición femenina, la familia, etcétera".

De acuerdo a esta distinción entre funciones políticas y sociales del Movimiento, el Real Decreto Ley faculta al Gobierno para que se proceda a la supresión de los organismos del Movimiento que "tengan atribuidas funciones o actividades de carácter político", y por otro lado, "garantice dentro del marco de la Administración Pública el ejercicio de las acciones sociales hoy desarrolladas por determinados órganos, asegurando los derechos legalmente adquiridos por los funcionarios".

Sí como señalábamos anteriormente, el Movimiento era un estado dentro del Estado, ahora se trataba de integrar todo el conglomerado de personas, bienes y recursos del Movimiento dentro del Estado, en proceso de transición democrática. Todo el conjunto ideológico, político, social, funcionarial, creado por el régimen franquista desde el 1 octubre de 1936, pasaría a integrarse, rápida y sencillamente, en el nuevo "régimen democrático" en proceso de construcción, 40 años después, el 1 de abril de 1977.

Y respecto a qué hacer con el amplio conjunto de entidades asociativas del Movimiento, la respuesta del Real Decreto Ley es simple y sencilla, y se explicaba en el preámbulo: ***"Asimismo se prevé el encauzamiento del régimen asociativo del Movimiento hacia el Derecho general de Asociaciones",*** como podemos apreciar en el especialmente importante artículo octavo, que recogemos textualmente:

Artículo octavo,- "*Las entidades asociativas del Movimiento, constituidas al amparo de su normativa especial, quedan sometidas en el futuro, a todos los efectos, al régimen general de asociaciones, regulado en la Ley 19/ 1964, de*

24 de Diciembre. A los efectos previstos en el artículo tercero de dicha ley, tales entidades asociativas actualmente existentes se consideran reconocidas por el hecho de la constitución con arreglo a su normativa específica, practicándose de oficio la inscripción en el Registro correspondiente.

En el plazo de tres meses, a partir de la entrada en vigor del presente Real Decreto ley, dichas entidades asociativas deberán adaptar en su caso, sus Estatutos a los dispuesto en la Ley citada.

Todas las demás organizaciones y entidades del Movimiento podrán acogerse igualmente al régimen jurídico de la ley 191/ 1964 de 24 de diciembre, en el plazo citado en el párrafo anterior, transcurrido el cual sin que se haya solicitado dicha transformación se considerarán extinguidos, dándose a su patrimonio el destino que legalmente proceda".

En esta "brillante", aunque discutible, obra de ingeniería jurídico asociativa, se reconduce a un gran número de entidades asociativas surgidas por y para la defensa de un régimen antidemocrático, regidas por sus propias normas y procedimientos, al derecho general de asociaciones, y ello, sin tan siquiera procedimiento de control alguno, porque de oficio deberían ser inscritas en el Registro de Asociaciones.

Pero además, también podrían solicitar su inclusión en el Registro de Asociaciones "todas las demás organizaciones y entidades del Movimiento", sin distinguir aquí si tenían carácter o funciones políticas o sociales.

De esta manera se producía la integración del conjunto de entidades y organizaciones creadas y desarrolladas durante varias décadas, entre 1936 y 1975, vinculadas a un Movimiento político – social de corte antidemocrático y en ocasiones cercano a las ideologías fascista y nacionalsocialista, en el derecho asociativo general o común.

Considero que se trata de un fenómeno de trascendental importancia, sin parangón en nuestra historia jurídica, ni en el derecho comparado en situaciones de cierta semejanza[90], que, aunque ha tenido algunos estudios

[90] "Las transiciones políticas que tienen lugar en Portugal, Grecia y España corresponden al modelo que se ha descrito con sus logros y sus servidumbres. Las tres tienen en común el mismo propósito y llegan al mismo resultado: Cambiar el régimen político confirmando el sistema social. Difieren sin embargo en la

desde el ámbito de la historia y la sociología y ciencias políticas, merecería un mayor interés de la doctrina jurídica[91].

Porque esta integración se realizó de forma práctica y real, facilitándose la actuación en la vida social y en el tráfico jurídico de estas entidades, como podemos observar en la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 11 de Enero de 2006, (RJ/2006/643), en la que las dos entidades actoras enfrentadas en un recurso gubernativo de rectificación de errores sobre la titularidad de una finca que se pretende hipotecar, son la Hermandad Nacional de Alféreces Provisionales y la Junta Provincial de Santa Cruz de Tenerife de la Hermandad Nacional de Alféreces Provisionales, dos entidades procedentes del régimen especial de asociaciones del Movimiento Nacional, siendo la cuestión de interés para nuestra materia, comprobar cómo dos entidades surgidas en el régimen franquista, al amparo del régimen especial de asociaciones del Movimiento Nacional, a través del derecho general de asociaciones continúan actuando en el ámbito jurídico y social 50 años después, y disfrutando del amplio derecho de asociación que reconocerá la Constitución de 1978, en su artículo 22[92].

Aunque no podamos profundizar más en esta cuestión, indudablemente el hecho de que cientos de asociaciones con origen no democrático, con personalidad jurídica y capacidad de obrar, estuvieran plenamente vigentes, inscritas en los Registros oficiales, y presentes en la vida social, podría suponer una clara limitación para la construcción en el futuro de una nueva sociedad democrática[93] en nuestro país.

6.4. LA DESMOVILIZACIÓN DEL MOVIMIENTO CIUDADA-NO Y LA HEGEMONÍA DE LAS ASOCIACIONES POLÍTICAS.

---

modalidad del tránsito, pues mientras Grecia y Portugal rompen radicalmente con el régimen anterior y en consecuencia condenan al retiro a la inmensa mayoría de su personal político, en España, la ruptura muere a manos de los únicos que pueden realizarla: los partidos de la izquierda convencional: el PCE de Santiago Carrillo y el PSOE de Felipe González, que han negociado toda la operación con los heredofranquistas", VIDAL BENEYTO, J, ob. cit. pág. 55.

[91] REVERTE MARTÍNEZ, F.M., ob. cit. pág. 64.

[92] Ibídem. Pág. 65.

[93] La continuidad de una base social y organizativa continuadora del régimen franquista, puede ser una de las explicaciones del intento de Golpe de estado del Teniente Coronel Tejero del 23 febrero 1981.

Como planificado en el diseño del proceso político, jurídico y administrativo de lo que sería la Transición Democrática, del mismo modo que, como reflejaba el Real Decreto Ley 23/ 1977, de 1 de abril, se realizaba la derogación y desmantelamiento de todo el componente político que durante casi 40 años había tenido el Movimiento, y se facilitaba su integración casi completa en el derecho de asociaciones general, se procedería progresivamente a desprender al movimiento ciudadano democrático de su contenido socio político y participativo. Así se entiende, por ejemplo, el empeño en obligar a las asociaciones de vecinos a renunciar a cualquier carácter político en sus estatutos, que se refleja claramente en la frase "*excluyendo los fines que no tengan naturaleza vecinal"* que fue obligada a introducir en los estatutos para aceptar su legalización.

Los fundamentos jurídico legales para la "despolitización" del movimiento ciudadano democrático se encontrarían en el Real Decreto 713/1977, de 1 de Abril, regulador de las denominaciones de Asociaciones y sobre régimen jurídico de los promotores, publicado en el BOE de 22-4-1977. Este Real Decreto, de misma fecha que el R.D Ley 23/1977, que "encauzaba" al Movimiento hacia el derecho general de asociaciones, introducía una serie de limitaciones para acceder a ese derecho general de asociaciones, que afectaría a las nuevas asociaciones y a las posiblemente miles de asociaciones "en trámite de constitución no reconocidas expresamente" y, de forma precisa a las "juntas o comisiones de promotores de las Asociaciones, y las personas que las integran".

Podemos resumir estas limitaciones impuestas en las siguientes:

- El nombre de la asociación debe referirse a los fines estatutarios, sin ser lícita la utilización de nombres referidos a valores nacionales o comunes a todos los españoles (art 2, párrafo 1º).

- Tampoco podrá hacer alusión a conceptos políticos (art 2. Párrafo 2º)[94].

- Cuando el nombre asociativo esté vinculado a un territorio (región, provincia, localidad, distrito, zona, barrio…), se utilizará un

[94] Que según el propio texto del Real Decreto están "reservados a las Asociaciones constituidas con arreglo a la Ley 21/ 1976, de 14 de Junio, y al Real Decreto Ley 12/ 1977, de 8 de febrero".

"patronímico específico que identifique a la Asociación respecto de otras similares…, a los fines de evitar la eventual o indebida apropiación en exclusiva del nombre de tal demarcación" (Art. 3º).

- Las juntas o comisiones de promotores de las Asociaciones, y las personas que la integran, mientras no obtengan el preceptivo reconocimiento e inscripción oficial, se limitarán a la mera ejecución de los actos y trámites imprescindibles para la constitución de la asociación (art 6º, párrafo 1º) [95].

Era comprensible que los responsables del proceso político y jurídico administrativo de la reforma política, quisieran apartar cualquier tipo de acción y representación de carácter socio político al conjunto del movimiento ciudadano por la democracia, porque eran conscientes del carácter frontalmente político de este movimiento[96], y la necesidad, por tanto, de frenar o contener su influencia y movilización.

Y en este objetivo de reducir el protagonismo de la sociedad civil que luchaba por la democracia, los líderes del proceso de transición que procedían del régimen autoritario, contarían con la colaboración de los partidos políticos que habían conformado la oposición al régimen autoritario. No podemos entrar aquí en el interesante debate sobre el modelo español de transición democrática entre ruptura o reforma, pero es indudable que las experiencias pioneras de participación de la sociedad civil en la vida política que se estaban desarrollando y estaban propiciando la posibilidad de alcanzar una democracia con participación y protagonismo directo de los ciudadanos, representaba una seria amenaza para el monopolio de los partidos, tanto de la Unión de Centro Democrático, el de los herederos del Movimiento, como de los nuevos partidos legalizados que habían formado parte de la oposición democrática, y éstos trataron de

[95] El segundo párrafo de este articulo 6º, reflejaba a la perfección el carácter limitador represivo del derecho de asociación que seguiría teniendo el derecho general de asociación en la transición democrática: "La infracción al contenido del párrafo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad individual en que pudiera incurrirse, podrá originar la suspensión de los trámites conducentes al reconocimiento de la Asociación y, en los casos de gravedad o reiteración, será causa suficiente para la denegación de su reconocimiento".

[96] VIDAL BENEYTO, J, ob.cit. en su página 55 resalta el carácter frontalmente político del movimiento por la democracia. "Este tipo de intervenciones, de meta global, constituyen un verdadero revulsivo para la atonía democrática, en cuanto transforman las movilizaciones sociales en movilizaciones ciudadanas e inscriben a los actores de la sociedad civil, con sus contradicciones y sus antagonismos, en el cogollo del sistema político, los convierten en actores políticos"

poner fin a la movilización civil, a la vez que ocultaban el papel que las organizaciones ciudadanas de base habían tenido en la lucha contra la dictadura[97]. Sirvan como ejemplo las palabras del senador de las Cortes constituyentes por Barcelona, Lluis María Xirinacs, acusando a los partidos de izquierda "*de frenar, congelar, e incluso aplastar las organizaciones, manifestaciones, asambleas, marchas, concentraciones de base popu-lar, tan abundantes en los últimos años del franquismo"* [98].

Ejemplo de esta actitud del conjunto de los partidos políticos "democráticos" puede verse en el acuerdo por antonomasia de esa época, **"Los Pactos de la Moncloa"**[99]**, firmados en Octubre de 1977,** entre el Gobierno, los partidos políticos con representación parlamentaria y los agentes sociales, empresarios y sindicatos, donde se da un tratamiento amplio y extenso al derecho de asociación política, con importantes cambios en la legislación vigente para introducir los criterios democráticos en su organización y funcionamiento, dar preferencia a sus procedimientos de constitución, determinar la exclusiva competencia judicial para intervenir en las asociaciones, la inclusión de un régimen de financiación y el establecimiento de un régimen objetivo de subvenciones[100].

---

[97] Ibídem, pág. 55.

[98] Comisión Constitucional del Senado, sesión de 25 de agosto de 1978. BOCG. SENADO. 25 DE AGOSTO 1978. Nº 44. Debate de enmiendas al artículo 23.1. Continúan las palabras de Lluis María Xirinachs: "Al poco del 15 de junio de 1977 se acuñó la desgraciada frase «todo pasa por los partidos», que no hacía más que dar la razón a las acusaciones de partitocracia lanzadas desde siempre por la derecha, y más grave que una frase fue una práctica absurda propiciada por los partidos de izquierda de frenar, congelar, e incluso aplastar las organizaciones, manifestaciones, asambleas, marchas, concentraciones de base popular, tan abundantes en los últimos años del franquismo. La derecha puede estar agradecida a las izquierdas por uno de los más espectaculares desmantelamientos que en toda la Historia ha realizado un pueblo en lucha a beneficio de sus tradicionales opresores".

[99] Los Pactos de la Moncloa consistían en dos grandes acuerdos, uno sobre el programa de saneamiento y reforma de la economías, y otro un programa de actuación jurídica y política, cuyo texto completo puede accederse en:
http://www.mpr.gob.es/servicios2/publicaciones/vol17/pag_02.html#titulo3. Último acceso 27/08/2021.

[100] El texto de los Pactos de la Moncloa en relación a los partidos políticos era el siguiente:
IV. DERECHO DE ASOCIACIÓN POLÍTICA

> La reforma del ordenamiento legal que disciplina en la actualidad el ejercicio de este derecho (Ley 21/1976, de 14 de junio, y el Real Decreto-ley 12/1977, de 8 de febrero) debería acomodarse a los principios siguientes:
>
> 1. Regulación sucinta de la estructura elemental de las asociaciones de este carácter, con el fin de que su organización y funcionamiento se acomoden a criterios democráticos.
> 2. La inscripción en el Registro de Partidos Políticos se producirá por el transcurso de un plazo breve desde el depósito de los Estatutos, salvo que dentro de él se haya ejercitado acción por el Ministerio Fiscal pretendiendo la declaración Judicial de su ilegalidad y el juez haya decretado la suspensión de la inscripción.

En cambio, en lo que respecta al derecho de asociación, estos pactos se limitaron a modificar del Código penal aquellos artículos que afectaban a las reuniones y asociación ilícitas[101].

Frente a los grandes cambios positivos que para las asociaciones políticas suponían estos Pactos de la Moncloa, para las asociaciones "en general", seguía totalmente en vigor la Ley de Asociaciones de 1964, plenamente restrictiva, y con las limitaciones introducidas por el R.D. 713/ 1977, de 1 de Abril.

Habría que esperar a la aprobación de la Constitución para que el cambio democrático llegara al derecho de asociación.

6.5. UNA SOCIEDAD ALEJADA DE LA PARTICIPACIÓN Y DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN.

A finales de 1977 el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) realizó una amplia encuesta a nivel nacional de 5.651 entrevistados[102], denominada Encuesta sobre problemática regional, en la que ocupaba un lugar importante la consulta sobre los recientemente establecidos Pactos de la Moncloa.

---

3. Competencia judicial exclusiva para la suspensión o disolución de las asociaciones.
4. Establecimiento de un proceso judicial sumario para conocer y resolver todos estos supuestos ante los Tribunales de Justicia.
5. Regulación de un sistema de financiación estatal a los partidos políticos mediante el establecimiento de un sistema objetivo de subvenciones en función de los resultados electorales obtenidos.

[101] Relacionadas con las libertades públicas

1. Reuniones y asociaciones ilícitas.
   Modificación de los artículos 166, 172 y concordantes estableciendo una nueva tipificación que comprenda sólo los fines contrarios a la moral pública o en general a la comisión de algún delito. Se mencionará también especialmente la utilización de medios violentos dentro de la tipificación y se protegerá el pluralismo político.
2. Propagandas ilegales
   Estos delitos desaparecerán como figuras sustantivas. La protección penal de la libertad de prensa se hará a través del Código Penal en general, reintroduciendo la figura de la apología del delito y con las especialidades imprescindibles en la tipificación de delitos de prensa e imprenta.
3. Nueva tipificación de las conductas contrarias al ejercicio de las libertades públicas y al respeto de la persona en la actuación de los funcionarios públicos.

[102] CIS, Revista de Española de investigaciones sociológicas, nº 2, Marzo – Junio de 1978, Madrid, págs. 259-410.

Una de las cuestiones que se planteaba al respecto de los acuerdos de estos pactos era: **¿"Le parece acertado el derecho de reunión y asociación"?**[103].

Y las respuestas son muy interesantes, porque si bien el porcentaje de población que lo considera muy o bastante acertado – un 33 % -es muy superior al que lo considera poco o nada acertado – 9 % - , la principal respuesta con amplia mayoría es no sabe-no contesta, con un 58 %.

Aunque no se trata de una cuestión de estricta relevancia en términos jurídicos, consideramos que puede ser importante conocer la realidad del tiempo en que se procederá a la elaboración, discusión, aprobación legislativa y por referéndum de la Constitución de 1978. Por eso, nos gustaría destacar algunos de los datos sociológicos de esta muestra:

- En términos regionales, tan sólo en Madrid y Barcelona baja del 50 % el porcentaje de población que afirma que no sabe o no contesta (45 % y 46 %, respectivamente). Son también Madrid (37 %) y Barcelona (41 %) donde más acertado le parece a los encuestados, junto a Levante, (37 %). Poco o nada acertado el derecho de reunión y asociación, tiene sus porcentajes más altos en Madrid, 17 %, Vascongadas, 14 %, Barcelona y Aragón, 13 %.

- Por el tamaño del hábitat, los menos interesados son los de menos de 10.000 habitantes (69 % no sabe o no contesta), y los que más los de 50.000 a 100.000, 45 % muy o bastante acertado, y los de más de 1.000.000 habitantes, 39 %.

- En la escala ideológica, los ciudadanos que se ubican en la izquierda, especialmente en la extrema izquierda son los más motivados tanto para valorar positivamente la regulación del derecho de asociación, un 52 % muy o bastante acertado, como para estimarla poco o nada acertada, el 21 %, teniendo porcentajes parecidos los que se definen de izquierda, 48 % y 14 %. En el extremo opuesto ideológico, la extrema derecha es a la que menos le parece acertada, sólo el 26 %, y al 18 %, le parece poco o nada acertado el derecho de asociación.

[103] CIS, obra citada, pág. 302-303. Tabla 3ª.

- En cuanto a sexo, la diferencia es importante, y refleja la situación de la época en cuanto al rol social de la mujer. Así, el 69 % de las mujeres afirma que no sabe o no contesta, frente al 44 % de los hombres.

- Sobre la edad, los más mayores son los más desmotivados, así el 72 % de los mayores de 60 años responde que no sabe o no contesta, porcentaje que es del 45 % en los menores de 35 años.

- Respecto a nivel de estudios, los ciudadanos con estudios universitarios, son, con gran diferencia, los más motivados. Un 65 % opina que le parece acertado el derecho de asociación, un 17 % que poco o nada, y sólo un 18 %, manifiesta que no sabe o no contesta.

Este sería el panorama jurídico y social entre 1977 y 1978, en un régimen político democrático en plena transición, procedente de un sistema dictatorial autoritario gobernante durante 38 años, cuyas organizaciones y asociaciones no democráticas se han integrado directamente y sin ningún tipo de adaptación a la democracia en el derecho asociativo general, que está regulado por una Ley de Asociaciones altamente restrictiva para el derecho de asociación libre.

Es, la española de este momento histórico, una sociedad cuya mayoría de ciudadanos, salvo excepciones entre la población más joven, masculina, con mayor nivel de estudios y de las ciudades de más población, está alejada y, posiblemente, desmotivada para participar y ejercer libremente el derecho de asociación.

Considero que se trata de un hecho indudable que **el derecho general de asociación, en el ámbito preciso del derecho privado, supuso un elemento fundamental de cambio en la sociedad española de la década de los 70,** y ello en un doble sentido. En primer lugar, utilizando un buen número de ciudadanos y de colectivos sociales los instrumentos jurídicos asociativos en el ámbito civil existentes en un régimen no democrático, para la reivindicación de un sistema democrático y de libertades públicas. Y en segundo lugar, procediendo los gobernantes que dirigieron el proceso de transición de la dictadura a la democracia a

integrar, por Real Decreto, en un régimen democrático a un buen número de entidades procedentes del régimen franquista a través del derecho general de asociación, y en el que continuaba en vigor la Ley de Asociaciones de 1964, plenamente restrictiva, y con las limitaciones introducidas por el R.D. 713/ 1977, de 1 de Abril.

En este contexto, en esta realidad del tiempo, surgirá una nueva norma fundamental, la Constitución de 1978, y con ella el pleno y libre reconocimiento del Derecho de Asociación, en los términos por los que habían luchado y entregado sus ideales y hasta su propia vida miles de personas, y con el alcance normativo que defendiera el gran jurista MARTÍNEZ MARINA, 150 años antes, para *"…todo género de asociaciones, públicas y privadas, domésticas y patrióticas, que no deben sujetarse a reglamentos, ni a otros límites que los prescriptos por la carta constitucional"* [104].

7. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y SU ARTÍCULO 22.

La Constitución Española de 1978 supone un giro radical en la concepción restrictiva del derecho de asociación que había sido la tendencia dominante en nuestra historia jurídica. El PLURALISMO y la PARTICIPACIÓN política, social y cultural son valores fundamentales en el Estado social, democrático y de derecho en que se constituye España, reconociéndose, como derecho fundamental, que *"los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal"* (art. 23.1), correspondiendo a los poderes públicos *"facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social"* (Art. 9.2).

Además del reconocimiento especial de partidos políticos y sindicatos como instrumento fundamental en el nuevo ordenamiento jurídico, calificado, en palabras de CAPILLA RONCERO, como "**hiperprotección constitucional para ciertas organizaciones de especial relevancia"**[105], el mandato de impulso de la participación se fomenta con carácter específico y

[104] REVERTE MARTÍNEZ, F.M, ob. cit. pág. 35 http://hdl.handle.net/10201/48250
[105] CAPILLA RONCERO, F, "Teoría general de las personas jurídicas", *Novenas Jornadas de derecho catalán sobre persona jurídica,* Tosas, 1996*,* págs. 10 -11.

sectorial en algunos casos, como la educación sanitaria y el deporte (art. 43), el acceso a la cultura (art. 44), la participación juvenil (art. 48), o los consumidores y usuarios (art. 51). Además, los ciudadanos, a través de sus asociaciones, deben ser oídos en la elaboración de las disposiciones generales que les afecten (art. 105.a).

Decididamente la Constitución apuesta por la participación y el asociacionismo en un sentido amplio, pluralista y positivo, basado en la libertad de las personas para asociarse y organizar sus propias entidades asociativas, que se concreta con el reconocimiento de los derechos de asociación, plasmado en el art. 22, y de participación, en el art. 23. En palabras de MARÍN LÓPEZ, nuestra Constitución hace una decidida apuesta por el pluralismo y el asociacionismo de los ciudadanos, un asociacionismo libre, exento de toda intervención administrativa y sometido únicamente, en la corrección de sus excesos, a la autoridad judicial, respetuoso con las libertades ajenas y con las de sus propios miembros, y, en todo caso, guiado por la autonomía de los asociados[106]. Sin embargo, como analizaremos en el capítulo IV de esta obra, el reconocimiento del derecho de participación presentará algunos matices que limitarán en gran manera su posterior desarrollo.

7.1. PROCESO CONSTITUYENTE Y DERECHO DE ASOCIACIÓN.

No fue especialmente controvertida ni laboriosa, la inclusión del de asociación, dentro del conjunto de los derechos fundamentales y las libertades públicas, como nos señala SÁNCHEZ SÁNCHEZ[107]. Finalmente se ubicaría, junto al derecho de reunión (art. 21) y el derecho de participación en los asuntos públicos (art. 23), inclusión esta última totalmente innovadora en nuestra norma fundamental, que los constituyentes incluyeron siguiendo la estela de los convenios internacionales auspiciados desde la Organización de Naciones Unidas[108].

---

[106] MARÍN LÓPEZ, JJ, "Prólogo a la primera edición", *Legislación sobre asociaciones,* Madrid, Tecnos, 2ª edición, 2000, pág. 30.

[107] SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z, *Estudio práctico de las asociaciones. Democracia directa y otras formas de participación ciudadana,* Valladolid, Lex Nova, 2004, pág. 311.

[108] "Tras la segunda guerra mundial, la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de 10 de diciembre de 1948, consagra internacionalmente el derecho de participación directa o a través de representantes libremente elegidos (artículo 21.1) en elecciones periódicas con sufragio

En todo caso, es relevante reseñar en este proceso constituyente, el interesante debate sobre la inclusión conjunta y el tratamiento jurídico constitucional homogéneo de los derechos de asociación y de fundación. El art. 22 del Anteproyecto de Constitución[109], incluía, en su apartado 1, el reconocimiento del derecho de asociación, y en el 2, "el derecho de fundación con arreglo a la ley", siendo el resto del artículo semejante al actual, salvo alguna precisión de estilo[110]. En la tramitación parlamentaria se manifestaron importantes **diferencias sobre la cuestión de incluir o no el derecho de fundación dentro del texto constitucional.** El derecho de fundación había sido incluido junto al de asociación, pese a la enmienda en contra presentada por el Grupo Socialista, que era partidario de no incluir el derecho de fundación dentro del texto constitucional, situación que motivó, a nuestro juicio, un muy interesante debate entre los Diputados Barón Crespo, del Grupo Socialista, y Alzaga Villamil, del Grupo de la Unión de Centro Democrático, de cuyo contenido realizamos un resumen por su interés. Sintetizando los motivos del grupo socialista esgrimidos por el Sr. Barón Crespo: "Por estas razones históricas, jurídicas y económicas, entendemos que el derecho de fundación tiene su ubicación concreta en las leyes ordinarias, leyes civiles, posiblemente mercantiles y fiscales, y no tiene por qué tener una consagración de rango constitucional." Por su parte, Sr. Alzaga Villamil, finalizaría así su intervención: "Por todo ello, y a la vista del panorama espléndido que ofrece la obra de las fundaciones en numerosos países con democracias muy consolidadas como alguna de las anglosajonas, nos oponemos respetuosamente, a la enmienda que nos ocupa y pedimos, en nombre de Unión de Centro Democrático, la votación de este artículo tal y como lo propone la Ponencia"[111].

---

universal. En parecidos términos se expresa el artículo 25, apartados a) y d) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 19 de diciembre de 1966. La generosa pauta marcada por la Declaración de 1948 no es, empero, seguida por el Convenio Europeo de Derechos Humanos, de 4 de noviembre de 1950 cuyo artículo 3 del Protocolo Adicional 1º, de 20 de marzo 1951, reconoce, más restringidamente, un derecho a elecciones libres con escrutinio secreto para la elección del cuerpo legislativo".
Http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=23&tipo=2
Fecha acceso 04-02-2019.

[109] Recogido en el BOC nº 44, de 5 de Enero de 1978, pág. 673.
http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_044.PDF 04-02-2019..

[110] ALZAGA VILLAMIL, O, *Comentario sistemático a la Constitución de 1978,* Madrid, Ediciones del Foro, 1978, págs. 228-233.

[111] El BOC nº 121, de 1 de Julio de 1978, publica el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades públicas, relativo al Anteproyecto de Texto constitucional, apareciendo (pág. 2595) el derecho de asociación en el artículo 21, casi idéntico al definitivo, y el derecho de fundación en el art. 22 , del

En el Senado, el reconocimiento del derecho de fundación se incluiría en el mismo Título I, cap. 2º, pero en la sección 2ª, de los derechos y deberes, concretamente en el art. 34[112].

Así se mantendría en el Dictamen de la Comisión mixta Congreso Senado sobre el Proyecto de Constitución[113], que ratificaba el diferente tratamiento jurídico constitucional entre el derecho de asociación y el de "fundación con arreglo a la ley para fines de interés general", y que sería el texto definitivo sometido a referéndum el 6 de diciembre de 1978.

7.2. EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL. CONTENIDO Y ALCANCE DEL ART. 22 CE.

Con la entrada en vigor de la Constitución y la proclamación de su art. 22, podemos afirmar que nos encontramos ante **un sistema de libre derecho de asociación totalmente opuesto al vigente en el régimen franquista**, pudiendo situar las líneas maestras del reconocimiento constitucional en los siguientes principios:

1) Que se **reconoce** el derecho de asociación, lo que significa la plena libertad de los ciudadanos (y también de las personas jurídicas) para constituir, incorporarse o separarse de una asociación, así como de no verse obligado a constituir una asociación o a ingresar en una asociación ya constituida.

2) La **ausencia de intervención administrativa** en la constitución de las asociaciones, existiendo un Registro en el que deberán inscribirse las asociaciones constituidas a "los solos efectos de publicidad", en una redacción que ha suscitado las más variadas críticas, [como las de MARÍN

---

siguiente modo: "Art. 22. 1. Se reconoce el derecho de fundación con arreglo a la ley. 2. Regirá también para las fundaciones lo dispuesto en los apartados 2 y 4 del artículo anterior". El interesante debate puede consultarse en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, 1978, nº 71, Sesión nº 10 de 22 de Mayo de 1978, págs. 2567- 2571.

[112] El Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado, en su texto de proyecto constitucional, publicado en el BOC nº 157, de 6 de octubre, recogería ya el reconocimiento del derecho de asociación en el artículo 22, dentro de los derechos fundamentales y las libertades públicas (Titulo I, de los Derechos y Deberes fundamentales; cap. 2º, derecho y libertades; secc. 1ª, de los derechos fundamentales y las libertades públicas), mientras que el reconocimiento del derecho de fundación se incluiría en el mismo Título I, cap. 2º, pero en la sección 2ª, de los derechos y deberes, concretamente en el art. 34.

[113] BOC nº 170, de 28 de Octubre de 1978.

LÓPEZ, en lo que denomina "enigmático artículo 22.3", o de GÓMEZ MONTORO, que habla de "redacción, ciertamente, no muy afortunada"[114]].

3) Los **límites del derecho de asociación**, recogidos en los apartados 2 y 5, prohíben las asociaciones que persigan conseguir o realizar delitos penalmente sancionables o utilicen medios calificados como delito, en tanto que el apartado 5 prohíbe las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar.

4) La disolución de las asociaciones y la suspensión de actividades se reserva a la **autoridad judicial,** lo que significaba la pérdida del poder de la Administración para intervenir en lo relativo a la suspensión y disolución de las asociaciones, anulando el amplio conjunto de facultades que durante el régimen anterior a la Constitución tuvieron los poderes públicos para controlar y restringir el derecho de asociación.

5) Para resaltar la importancia de la asociación, se incorpora al texto constitucional en el grupo de los **derechos fundamentales y libertades públicas,** dentro de la Sección primera, del Capítulo segundo, del Título primero, lo cual significa:

- Que vincula a todos los poderes públicos y que las leyes que lo regulen deberán respetar su contenido esencial en todo caso (art. 53.1)[115].

- Que para su tutela judicial se puede disponer en la vía ordinaria de un procedimiento preferente y sumario para su protección ante los Tribunales Ordinarios, además de poder comprender, la interposición, en su caso, del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (art. 53. 2).

---

[114] En este sentido, ver MARÍN LÓPEZ, J.J., "Prólogo a la primera…", ob.cit., pág. 16, y GÓMEZ MONTORO, A.J., "Veinticinco años de Derecho de asociación", *Revista de Derecho Político*, núms. 58-59, 2003-2004, págs. 241-267.

[115] La sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de Abril de 1981, (STC 11/ 1981, de 8 de abril) precisa que "se entiende por contenido esencial aquella parte del contenido de un derecho sin la cual éste pierde su peculiaridad o, dicho de otro modo, lo que hace que sea recognoscible como derecho perteneciente a un determinado tipo. Es también aquella parte del contenido que es ineludiblemente necesaria para que el derecho permita a su titular la satisfacción de aquellos intereses para cuya consecución el derecho se otorga..".
http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/11 Último acceso 04-02-2019.

- Su desarrollo ha de ser realizado por medio de una ley orgánica, requiriendo la mayoría absoluta del Congreso para su aprobación o modificación (art. 81).

- Que la reforma constitucional, en lo referente a derechos fundamentales y libertades públicas [al igual que respecto al Titulo II –La Corona–, y al Título Preliminar], requiere la mayoría de dos tercios de cada cámara, y la disolución inmediata de las Cortes, debiendo ser el nuevo texto constitucional ratificado y aprobado por las nuevas Cortes por mayoría de dos tercios de ambas cámaras, y ser, posteriormente, ratificada por referéndum (art. 168).

6) Lógicamente, todas las disposiciones de la Ley de Asociaciones de 1964 contrarias a la Constitución se entendían derogadas, aplicando lo previsto en la Disposición Derogatoria tercera de la Constitución.

Con respecto a su alcance y ámbito de eficacia, el art. 22 supondrá la base normativa de carácter esencial, que deberá respetar cualquier regulación legal que se realizara en el futuro sobre tipos o modalidades asociativas, que afectaría a las asociaciones en general, sin legislación específica, pero también se aplicará a esas modalidades asociativas en las que el ordenamiento jurídico debido a la especificidad de sus fines asociativos y a la atribución del cumplimiento de determinados fines públicos ha establecido un régimen jurídico propio[116].

Ese es el caso de las asociaciones juveniles[117], que se regularían mediante el R.D. 397/1988, de 22 de Abril, precisamente por la necesidad de superar las restricciones y los límites con que se habían regulado hasta entonces las asociaciones juveniles, toda vez que según el Preámbulo de este Real Decreto, "han sido superados por el contenido del artículo 22 de la Constitución, en el que únicamente se establece la obligación de Registro, a efectos de publicidad, de las Asociaciones acogidas al mismo"[118],

[116] FERNÁNDEZ FARRERES, G, *Asociaciones y Constitución. Estudio específico del art. 22 de la Constitución,* Civitas, Madrid, 1987, págs. 175-190.
[117] REVERTE MARTÍNEZ, F.M., La regulación de las asociaciones juveniles en el ordenamiento jurídico español, Revista Jurídica Región de Murcia, nº 52. 2018. Págs. 75-105. http://hdl.handle.net/10201/66279 24- 03-2019.
[118] http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1988-10613. Último acceso 27-08-2019.

como analizaremos más adelante. Quedarán al margen del concepto de asociación, a los efectos del art. 22, las corporaciones y organizaciones profesionales, así como las sociedades mercantiles y civiles[119].

7.3. LA CLÁUSULA DEROGATORIA DE LAS NORMAS ANTERIORES OPUESTAS A LA CONSTITUCIÓN Y LA COMPLEJA VIGENCIA DE LA LEY DE ASOCIACIONES DE 1964.

La Constitución de 1978 supuso en nuestro país una ventana abierta a la participación y al asociacionismo, por ello no tiene fácil explicación el hecho de que transcurrieran casi 24 años desde la aprobación de la Carta Magna, hasta que el poder legislativo aprobara la ley orgánica de desarrollo del derecho fundamental de asociación, lo que supuso en la práctica un período amplio con unas evidentes situaciones de confusión, que fueron progresivamente resolviéndose con las resoluciones con las que la Jurisprudencia, tanto del Tribunal Constitucional como del Supremo, elaboró una doctrina importante a propósito de diferentes aspectos del derecho fundamental de asociación.

Hay que tener en consideración en este sentido, la importante postura doctrinal afirmativa de la tesis de que la norma fundamental no era tan sólo un texto programático o ideal, sino que debía conceptuarse a la Constitución como norma jurídica, en aportación brillante de GARCÍA DE ENTERRÍA[120].

Sobre esta misma cuestión, nos parece acertada la tesis de que los principios constitucionales suponen no solo reglas hermenéuticas necesarias y útiles para una correcta interpretación de las normas, sino también, una verdadera norma jurídica que regula los comportamientos, idónea para incidir sobre el contenido de las relaciones jurídicas inter-subjetivas que quedan funcionalizadas a los valores constitucionales[121].

La primera aportación Jurisprudencial para determinar el grado de coexistencia de la Ley de Asociaciones de 1964 y la Constitución Española

---

[119] SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z, ob. cit. pág. 312.

[120] GARCÍA DE ENTERRÍA, E, RAMÓN FERNÁNDEZ, T, *Curso de Derecho Administrativo,* 16ª edición, Cizur Menor (Navarra), Civitas – Thomson Reuters, 2013. "La Constitución como norma jurídica", págs. 121 – 135.

[121] PERLINGUERI, P, *Il Diritto Civile nella legalitá constitzionale,* Napoli, ESI, 1984. Pág. 218.

fue la Sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo de 3 de Julio de 1979, relativa a la masonería[122]. Esta inicial interpretación Jurisprudencial, pocos meses después de la entrada en vigor de la Constitución, situaba plenamente el nuevo marco jurídico general del derecho de asociación en relación con la Ley de Asociaciones de 1964 de esta forma: *"Que al estar inspirada la Constitución Española en principios y concepciones en gran medida contrarios a los que sirvieron de base a las Leyes Fundamentales anteriormente vigentes y legislación inferior dictada para su desarrollo, se pueden plantear -y de hecho se plantean en estos autos- conflictos normativos entre el ordenamiento jurídico anterior y la norma constitucional, los que siempre han de resolverse dando prevalencia a esta última, cuya Disposición Derogatoria, apartado 3,* ***deja sin efecto todas las disposiciones que se opongan a lo establecido por ella, comenzando en el presente caso con el sistema de autorización previa como mecanismo de control del Derecho de asociación*** *por parte de las autoridades competentes, concretamente la Dirección General de Política Interior".*

Pero el camino hacia la plena normalización del libre derecho de asociación sería lento. A pesar de las reticencias de la autoridad gubernativa a desprenderse de sus capacidades de control sobre el asociacionismo, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo así como la doctrina del Constitucional, como hemos comentado, fue elaborando progresivamente una doctrina "relativamente sólida" a propósito de diferentes aspectos del derecho fundamental de asociación, en temas trascendentales para el derecho asociativo, como las referidas a la adquisición de la personalidad jurídica, la libertad negativa de asociación, o las relativas a expulsión de asociados, cuestión ésta última sobre la que algunos autores señalaban, inicialmente, importantes divergencias entre la Jurisprudencia constitucional y la del Tribunal Supremo[123], aunque no faltaron tampoco oportunas modificaciones legislativas, como la nueva redacción completa del art. 4º, correspondiente a las asociaciones declaradas de utilidad pública[124].

[122] REVERTE MARTÍNEZ, F.M, ob. cit. pág. 73.

[123] MARÍN LÓPEZ, J.J, "Prólogo a la Primera…", ob. cit. págs. 30 a 39.

[124] Ibídem, pág. 151. Como señala el autor, en su Prólogo se justifica la reforma del art. 4 de la Ley de Asociaciones en los siguientes términos: "Asimismo es destacable la modificación que se opera por la disposición adicional decimotercera en al artículo 4º de la Ley de 191/1964, de 24 de diciembre, reguladora de las Asociaciones, en relación con los requisitos que esas entidades deben reunir para poder ser

Reclamada por la doctrina una nueva regulación[125], la ausencia de la necesaria ley orgánica que desarrollara el derecho de asociación era puesta de manifiesto asimismo incluso por la propia Jurisprudencia constitucional, tanto desde los primeros tiempos de vigencia constitucional como, de forma más rotunda, con el paso de los años sin desarrollo legislativo del derecho de asociación[126].

declaradas de utilidad pública y, en consecuencia ser beneficiarias del régimen fiscal previsto en esta Ley. En todo caso, esta modificación parcial no hace sino adelantar algún aspecto de lo que habrá de ser el desarrollo del artículo 22 de la Constitución, a fin de adecuar de forma plena el Derecho de asociación a los imperativos de la norma constitucional".

En esta materia puede ser consultada asimismo la obra de DE SALAS MURILLO, S, "Notas sobre el nuevo régimen de las asociaciones de utilidad pública", *Derecho Privado y Constitución*, nº 9, mayo-agosto, 1996

[125] REVERTE MARTÍNEZ, F.M., ob. cit. págs. 75-76.

[126] Ibídem. Pág. 76.

CAPÍTULO II

EL DERECHO DE ASOCIACIÓN COMO HERRAMIENTA JURÍDICA PARA LA INNOVACIÓN EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DEL SIGLO XXI.

[Análisis conjunto de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (LODA) y del R.D. 949/2015, de 23 de octubre, del Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones]

Manifestación “Por los derechos de los jóvenes en los nuevos Ayuntamientos”. Gran Vía. Murcia. Marzo 1979.

CAPÍTULO II

EL DERECHO DE ASOCIACIÓN COMO HERRAMIENTA JURÍDICA PARA LA INNOVACIÓN EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DEL SIGLO XXI.

[Análisis conjunto de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (LODA) y del R.D. 949/2015, de 23 de octubre, del Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones]

1. CONTENIDO, PRINCIPIOS Y LÍMITES.

A pesar de las recomendaciones emitidas por el Consejo de Estado en su Dictamen 1045/ 2001[127], la Ley Orgánica 1/ 2002, de 22 de Marzo, reguladora del Derecho de Asociación (LODA) presenta la peculiaridad, desde el punto de vista jurídico normativo, de su dualidad del contenido material de la ley, ya que finalmente el legislador optó por incluir en un único texto legal, tanto los aspectos que constituyen el núcleo esencial del contenido del derecho de asociación como derecho fundamental constitucionalmente reconocido y que han de ser regulados mediante ley orgánica, como otros aspectos referentes al régimen jurídico de las asociaciones que corresponde dictar al Estado, siendo por tanto normas que no requieren del carácter orgánico de la legislación que lo regule[128].

Realmente es difícil, como reconocía el Tribunal Constitucional en su importante sentencia de 23 de Julio de 1998, sobre el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Vasca de Asociaciones de 1988 (STC 173/1998, de 23 de Julio, BOE de 18 de Agosto de 1998) incluso para los expertos jurisconsultos *"distinguir dónde acaba el desarrollo del derecho en cuanto tal y dónde comienza la regulación de la materia sobre la que se*

[127] REVERTE MARTÍNEZ, F.M, El derecho fundamental de asociación,…, ob. cit. pág. 78.

[128] En la Exposición de Motivos el legislador aporta una justificación de porqué no realizó esta división en dos textos que le recomendaba el Consejo de Estado, con base en dos razones: en primer lugar, que la separación hubiera supuesto menor calidad técnica de la obra y mayor dificultad de comprensión y de interpretación. Y en segundo lugar, porque agrupando en un único texto, aunque diferenciando la naturaleza orgánica o no, se favorece su conocimiento y manejo por los ciudadanos.

proyecta"[129]. Pero lo que es cierto es que la Ley realiza esta distinción, respetando los criterios dictados por el Alto Tribunal en la sentencia citada.

Un estudio sobre el contenido de la Ley, nos exige tener presente la existencia de estos diferentes niveles de rango normativo y, por tanto, la desigual trascendencia y las distintas medidas jurisdiccionales de protección que puedan corresponder al conjunto de normas que se recogen en el articulado de la Ley, según se trate de regular el núcleo esencial del derecho de asociación o el régimen jurídico que desarrolla ese derecho.

Podemos agrupar estos diferentes niveles de rango normativo en los siguientes grupos según su relevancia jurídico - normativa:

- Normas y preceptos con rango de Ley Orgánica, al constituir el desarrollo del derecho fundamental de asociación, contenido en el art. 22 de la Constitución Española[130].

- Artículos y disposiciones de directa aplicación en todo el Estado, al amparo de lo previsto en la Constitución Española respecto a materias de competencia exclusiva del Estado[131].

- Los restantes preceptos de la ley serán de aplicación a las asociaciones de ámbito estatal.

La Ley incluye dentro de su ámbito las asociaciones sin fines de lucro, quedando al margen de la misma las comunidades de bienes y propietarios y las entidades que se rijan por las disposiciones relativas al

---

[129] El Presidente del Gobierno de la Nación interpuso en su momento el recurso de inconstitucionalidad nº 1014/ 1988 contra los arts. 2º a 9º, 11 a 14, 16 a 21, 23, Disp. Adic. y Disp. Transitoria 1ª, de la Ley 3/ 1988, de Asociaciones, aprobada por el Parlamento Vasco. El recurso fue resuelto por la Sentencia 173 / 1998, de 23 de Julio (Ponente Excmo. SR. D. Carles Vivier y Pi-Sunyer; BOE nº 197, de 18 de Agosto de 1998), en cuya parte dispositiva se estima parcialmente el recurso.

[130] La disposición final primera regula el carácter de la ley. Así, en su apartado 1, precisa los artículos y disposiciones que tienen carácter de ley orgánica al constituir el desarrollo de asociación, y que son los artículos 1; 2 salvo apartado 6; 3 salvo apartado g); 4.2 5 y 6; 10.1; 19; 21; 23.1; 24; 29.1; 30.3 y 4; 37; 38; la disposición derogatoria; y las disposiciones finales primera, segunda y cuarta.

[131] Tres serían los criterios de motivación para determinar la directa aplicación en todo el Estado de otros preceptos de la ley que no tienen carácter de ley orgánica: por dictarse al amparo de lo previsto en el art. 149.1.1º de la Constitución, que garantiza la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; por constituir legislación procesal dictada al amparo del artículo 149. 1. 6º de la C.E; y en tercer lugar por regular cuestiones relativas a la Hacienda General y Deuda del Estado, según lo previsto en el artículo 149.1.14º de la C.E.

En la Disposición Final Primera, apartados 2, 3 y 4 se concretan aquellos artículos o apartados que tienen ese carácter respectivamente.

contrato de sociedad, cooperativas, mutualidades, así como las uniones temporales de empresas y las agrupaciones de interés económico, sin perjuicio de que les pudiera ser de aplicación la LODA en aspectos tangenciales en que estas entidades contemplen derechos asociativos que no tengan carácter patrimonial, y en aplicación y desarrollo del art. 22 CE[132].

Además, se precisa que dichas asociaciones sin ánimo de lucro no tengan un régimen jurídico asociativo específico, es decir que no dispongan de su legislación propia, como sería el caso de partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, iglesias, confesiones y comunidades religiosas, federaciones deportivas, asociaciones de consumidores y usuarios, así como "cualesquiera otras reguladas por leyes especiales"[133].

Se puede apreciar, por tanto, que la presente Ley regula en general el derecho de asociación, y las asociaciones de régimen general. Como señala GETE - ALONSO y CALERA una parte de sus normas son de aplicación general y directa en todo el territorio español y a todos los tipos asociativos, en concreto aquellas normas cuya naturaleza es orgánica o que afectan al contenido esencial del derecho de asociación [Disp. Final 1ª. 1.2.][134]. De otra parte de la Ley, sus normas tan sólo tienen un carácter supletorio para las asociaciones reguladas por sus normas especiales, como señala la Disposición Final Segunda, que recibió críticas por los términos en que fue formulada[135].

1.1. CONTENIDO. EL DERECHO DE ASOCIACIÓN COMO DERECHO DE LIBERTAD.

[132] En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Primera, Sentencia 103/2009 de 23 Feb. 2009, nos recuerda que: "El concepto de asociación parte del dato esencial de organización y tiene como primer requisito la agrupación de personas, a la que el Derecho le da personalidad jurídica. La asociación, reconocido su derecho por el artículo 22.1 de la Constitución Española, tiene tres facetas: las asociaciones stricto sensu reguladas por la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, las asociaciones con ánimo de lucro, civiles (artículo 1665 del Código civil) o mercantiles (artículo 116 del Código de Comercio y leyes de sociedades anónimas o de responsabilidad limitada) y las asociaciones con legislación específica".

[133] Véase para mayor conocimiento de aquellos supuestos que se rigen por su legislación específica, la obra de GONZÁLEZ PÉREZ, J, y FERNÁNDEZ FARRERES, G, *Derecho de asociación. Comentarios a la Ley orgánica 1/ 2002, de 22 de Marzo,* Madrid, Civitas, 2002, págs. 47 a 60.

[134] GETE - ALONSO y CALERA, M. C, *Nociones de derecho civil vigente en Cataluña,* 3ª ed. , Valencia, Tirant lo Blanch, 2011, págs. 67 a 81.

[135] GONZÁLEZ PÉREZ, J, Y FERNÁNDEZ FARRERES, G, ob. cit. págs. 499 y 500.

El derecho de asociación es un derecho de libertad y esa libertad puede resumirse, como ha señalado el Tribunal Constitucional, *"en tres dimensiones o facetas complementarias: la libertad de creación de asociaciones y de adscripción a las ya creadas; la libertad de no asociarse y de dejar de pertenecer a las mismas; y, finalmente, la libertad de organización y funcionamiento internos sin injerencias públicas*"[136].

En este sentido, se considera que el contenido del derecho de asociación, como derecho de libertad, debe entenderse en varias perspectivas: la libertad de asociarse y crear asociaciones sin previa autorización [art. 2.2 LODA]; la libertad de elección de las personas que la forman, de integración y permanencia en la entidad o declaración sobre pertenencia a una asociación [art. 2.3 LODA]; la libre elección de los fines, sin que puedan ser ilícitos, ni delictivos [art. 2.1 y 7 LODA]; la libertad de organización asociativa que habrá de ser democrática y no tener carácter paramilitar [art. 2.5 LODA] y la libertad de actuación y desarrollo del funcionamiento asociativo[137].

A) Libertad positiva de asociación.

Desde la aprobación de la CE y su art. 22, la libertad positiva de asociación es una de las cuestiones que afectan al contenido del derecho de asociación que menos problemas interpretativos ha suscitado[138]. Se recoge esta libertad asociativa en el artículo segundo de la LODA, en sus apartados 1º y 2º, e igualmente se presenta en el art. 19, al inicio del capítulo IV, sobre los asociados, al afirmar que la integración en una asociación constituida es libre y voluntaria, estableciendo con precisión que deberá ajustarse a lo dispuesto en los Estatutos. De este articulado de la LODA, podemos distinguir los dos sentidos de esta libertad positiva de asociación, el individual y el colectivo.

La integración de forma libre en una asociación, sin ningún tipo de control del poder público, es un ejercicio individual del derecho de asociación, que estará condicionado a los requisitos que prevean los

[136] STC 173/ 1998, FJ 8º. A estas tres libertades, la propia doctrina constitucional, desde la STC 56/1995, de 6 de Marzo, añadía una dimensión "inter-privatos" o entre los socios, como un conjunto de facultades de los asociados frente a las asociaciones a que pertenecen.

[137] GETE - ALONSO y CALERA, *Nociones* …,ob. cit. pág. 74.

[138] GÓMEZ MONTORO, "25 años…", ob.cit. pág. 252, señala que esta materia ha tenido un escaso tratamiento en el T. Constitucional.

estatutos, lo que implica asimismo la aceptación como nueva persona asociada, por los órganos asociativos a los que la propia norma estatutaria adjudique esta competencia. El nuevo asociado, al incorporarse a la entidad, asumirá la globalidad de los fines, derechos y obligaciones que marquen los estatutos.

A consecuencia del acto de ingreso, se adquiere el status jurídico de persona asociada, que implica una posición jurídica compleja, porque los socios no están ligados entre sí, directa y recíprocamente, sino que es a través de la asociación como están relacionados, ya que no se produce una relación asociado –asociado, sino asociado– asociación[139].

El derecho de asociación, aunque de titularidad individual, implica otras facultades que sólo pueden ser realizadas de forma colectiva, la más importante de ellas la de constituir asociaciones. Este doble sentido, individual y colectivo, ha sido reconocido por la Jurisprudencia al afirmar que el derecho de asociarse como acción voluntaria y libre de la persona individual o jurídica se traduce en la libertad positiva del derecho de asociación, tanto en lo que respecta al derecho de constituir una asociación como para integrarse o afiliarse en asociaciones ya existentes[140]. El derecho de las personas a asociarse y permanecer en las asociaciones es un derecho que está garantizado en el artículo 22 CE, aunque en ocasiones no será fácil distinguir cuando se está ante la dimensión individual del derecho y ante la colectiva[141].

La faceta colectiva de derecho de asociación se manifiesta en el derecho de constituir asociaciones sin ningún tipo de condición frente a los poderes públicos, sin control o autorización previa, sin más límite que el respeto al marco de la Constitución, la LODA y el ordenamiento jurídico (art. 2.3). Esta dimensión colectiva del derecho asociación incluye

---

[139] En este sentido, DE SALAS MURILLO, ob.cit. pág. 422, apunta las peculiaridades de la relación socio-asociación.

[140] STS, sala 1ª, nº 269/ 2012, de 17 de abril.

[141] GÓMEZ MONTORO, A.J., " *Asociación,…" ob.cit.*. En págs. 73 y 74 nos plantea esta dificultad de deslindar la dimensión individual y la colectiva del derecho y nos aporta el siguiente ejemplo: "la decisión de una asociación de cambiar sus fines o modificar su organización interna está cubierta por la capacidad de autodeterminación de la asociación misma (dimensión colectiva, por tanto) pero, al mismo tiempo, la adopción de tales decisiones es una facultad inherente al derecho de cada socio (aunque debe ejercerla junto con los demás, mediante la mayoría estutariamente exigida); asimismo, el derecho de auto-organización, que es en primer término un derecho de los individuos que deciden asociarse, se convierte a la vez en derecho de la asociación una vez creada".

plenamente la libertad de organización del ente creado, aunque ello pueda suponer que no toda persona pueda integrarse o pertenecer a cualquier asociación, y que por tanto *"el principio de igualdad en la aplicación de la ley no rige en las admisiones y expulsiones de socios de las asociaciones, por ser aplicable únicamente a la actuación de los poderes públicos*"[142].

Matizando en cierta manera este pleno respeto a la libertad de organización asociativa, y por tanto, la facultad de escoger a los nuevos socios según sus propias normas, se ha señalado que en determinados casos excepcionales, esta facultad puede ser sometida a consideración y revisión judicial, cuando una entidad aplica criterios discriminatorios especialmente rechazables[143].

En este sentido, se ha pronunciado el TS en el asunto planteado por la Comunidad de Pescadores de El Palmar, en la Albufera de Valencia, por su negativa a aceptar el derecho de las demandantes, hijas de pescadores, a formar parte también de dicha Comunidad demandada, en las mismas condiciones que los hombres hijos de pescadores, y modificar sus normas adecuándolas a los principios constitucionales, tal y como había reconocido el Juzgado de 1ª instancia, y la Audiencia Provincial de Valencia. En la Sentencia 93/2001, de 8 de febrero, en la que se inter-relacionan estrechamente dos derechos fundamentales como el de igualdad y el de asociación, el Supremo reconoce que la Comunidad de Pescadores es una asociación de derecho privado e institución histórica valenciana que se remonta a la fundación del reino de Valencia por el rey Jaime I, en 1238, regida por sus normas consuetudinarias no escritas, que, en la materia objeto de la litis y en palabras del Tribunal "suponen lisa y llanamente que el derecho a pescar en L'Albufera, es atribuible a los hijos y nietos varones de los cofrades, y a través de la figura de un verdadero derecho hereditario".

Del análisis de los hechos, como indica en su Fundamento cuarto, se extraen dos conclusiones: en primer lugar, que lo que realmente solicitan las demandantes hijas de pescadores en su solicitud de ingreso, es trabajar como pescadoras, y que, hasta esa fecha, en la historia de la Comunidad de

[142] Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo, 607/2011 de 12 Sep. 2011. Para mayor información REVERTE MARTÍNEZ, F.M., El derecho fundamental…, ob. cit., pág. 83.
[143] BILBAO UBILLOS, ob. cit. págs. 27 a 39. Para ampliar, REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. Pág. 84.

Pescadores no se había admitido en ningún caso a las mujeres para trabajar en la pesca, por impedirlo las normas consuetudinarias. Por ello, para el Tribunal "la no admisión de las ahora recurridas se debe única y exclusivamente al hecho de ser mujeres, aunque se haya tratado de configurar como una cuestión de formalidades basadas en normas de derecho hereditario. La anterior conclusión de la parte recurrente choca frontalmente con lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución Española que prohíbe toda discriminación por razón de sexo, sobre todo cuando se ha comprobado en el presente caso que el factor sexo ha sido el elemento determinante de la discriminación laboral a que han sido sometidas las recurridas"[144].

B) Libertad negativa de asociación.

El art. 2.3 de la LODA afirma el derecho que tienen las personas a no formar una asociación, no asociarse y a dejar de pertenecer a cualquier asociación. En algunos casos, esta cuestión ha sido problemática, puesto que choca con la capacidad del Estado de imponer la necesidad de pertenecer a determinados entes para poder desplegar ciertas facultades. Estaríamos hablando de forma específica sobre los Colegios Profesionales y, en términos más generales, de la llamada administración corporativa, que incide sobre las limitaciones que puede suponer a la libertad negativa de asociación[145].

Aunque en el articulado de la Ley no se hace una mención explícita sobre los Colegios Profesionales como tipo concreto de corporación, en la Exposición de Motivos, en su apartado segundo, se indica que tampoco pueden incluirse dentro del ámbito de la ley las corporaciones llamadas a ejercer, por mandato legal, determinadas funciones públicas, cuando desarrollen las mismas.

---

[144] Tribunal Supremo, Sala Primera, de lo Civil, Sentencia 93/2001 de 8 Feb. 2001. Véase REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. pág. 85.

[145] LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E, *El Derecho de asociación,* Madrid, Tecnos, 1996. En sus páginas 159-165, con el título de "Limitaciones a la libertad negativa de asociación: las Corporaciones de Derecho Público", nos introduce acertadamente en esta cuestión, diciéndonos que "uno de los puntos más problemáticos de la disciplina jurídica del Derecho de asociación es conjugar un régimen de máxima libertad con la necesidad que, excepcionalmente, experimente el Estado Social de acudir a formas de agrupación forzosa de los individuos para atender debidamente el interés público en sectores muy determinados de la vida social".

En este sentido, la doctrina del Tribunal Constitucional es amplia y precisa, afirmando que los Colegios Profesionales (CPs), constituyen una realidad jurídica de base asociativa y régimen particular distinto del de las asociaciones de naturaleza privada, y cuyo régimen jurídico queda reservado a la ley, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 36 de la Constitución, como podemos apreciar, con carácter genérico para la figura de los CPs, en la Sentencia del T.C. 89/1989[146].

En un número importante de situaciones, nuestro Tribunal Constitucional, ha ratificado la constitucionalidad de la afiliación obligatoria para diferentes perfiles profesionales, como Abogados (STC 123/1987), Médicos (STC 131/1989 y 35/1993) y Administradores de Fincas (STC 74/ 1994). También ha validado la adscripción forzosa a mutualidades (STC 244/ 1991) y a las Cámaras de Comercio (STC 107/1996).

En cambio, sí que estimó inconstitucional la colegiación obligatoria en el caso de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local (SSTC 76, 96 y 108, de 2003), así como la afiliación obligatoria a Cámaras Agrarias (SSTC 132/ 1989 y 139/ 1989) y Cámaras de Propiedad Urbana (STC 113/ 1994), cómo señala GÓMEZ MONTORO, cuestionándose el autor si con respecto al tema de los Colegios Profesionales no hubiera sido posible otra solución por parte del T.C.

En este apartado podemos incluir también a las asociaciones de adscripción o afiliación "obligatoria", otro tipo de "asociaciones" destinadas al ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo en relación a un sector de la vida social, cuyas peculiaridades, dado su objeto determinado, puede dar lugar a que el legislador regule su constitución exigiendo los requisitos que considere oportunos. No podrían incluirse en el art. 22, pues no implica su contenido constituir asociaciones cuyo objeto sea el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a sectores concretos de la vida social.

Sin llegar a ser corporaciones de derecho público, el TC ha elaborado la figura de "asociaciones privadas de configuración legal", que pueden asumir determinadas funciones públicas y ello puede suponer determinadas modificaciones en el régimen del derecho de asociación,

[146] REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. pág. 86.

como la adscripción forzosa o concretas obligaciones a los asociados no admisibles en las asociaciones comunes, citando entre este tipo a figuras concretas como las Federaciones Deportivas; entidades urbanísticas de colaboración; asociaciones administrativas de contribuyentes; Fondos de Promoción de empleo…[147].

Desde el ámbito civil, este tipo de figuras "asociativas de configuración legal" han recibido algunas críticas doctrinales, al considerar un error la utilización del término asociación en estos casos[148].

Realmente es la de la libertad negativa de asociación una cuestión de cierta complejidad, ante la que debemos situar algunos de los criterios mínimos y esenciales que ha fijado nuestra Jurisprudencia constitucional para establecer si una asociación de carácter público y afiliación obligada puede situarse dentro del control de constitucionalidad[149].

En primer lugar, no puede verse afectada la libertad de asociación en sentido positivo, es decir no puede ir acompañada de una prohibición o impedimento de asociarse libremente. Además, esta forma de actuación administrativa no puede ser convertida en la regla general, porque supondría una vulneración del Estado social y democrático de derecho basado en la libertad como valor superior. Y, en todo caso, las adscripciones obligatorias deben encontrar justificación suficiente, sea en las normas constitucionales, en las características de los fines previstos o en las dificultades de alcanzar tales fines sin recurrir a la afiliación forzosa a un ente corporativo[150].

---

[147] DE SALAS MURILLO, ob.cit. págs. 379 y ss.

[148] LASARTE ÁLVAREZ, C, ob.cit. pág. 292. El autor, en su crítica a la proliferación de tipos asociativos ante la ausencia de la necesaria regulación del derecho general y del desarrollo del art. 22 de la CE, llega a denominar como "asombrosas" a las asociaciones administrativas de contribuyentes previstas en la legislación de régimen local y las de propietarios, consideradas por la legislación local, continuando su crítica del siguiente tenor: " Lo mismo que ocurre en relación con los denominados centros de iniciativas turísticas, considerados por algunos como asociaciones especiales, que fueron establecidos por Decreto 2481/ 1974, de 9 de Agosto y Orden de 8 de febrero de 1975 (contraviniendo así de forma paladina la reserva de ley que se contiene en el art. 2. 4 de la Ley de 1964). Tras la publicación de la Ley de Consumidores y Usuarios (Ley 26/ 1984, de 19 de Julio) y la adopción de las correspondientes medidas administrativas han asumido peculiar protagonismo las asociaciones de consumidores, cuyo marco normativo es igualmente singular".

[149] LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E, ob. cit. pág. 164 y 165, GÓMEZ MONTORO, A.J., *Asociación…,* ob.cit. pág. 254.

[150] Como ejemplo de este tipo de "asociaciones" destinadas al ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo, nos parece de interés reseñar la Sentencia de Tribunal Superior de Justicia de Murcia, (Sala

C) Principios democráticos.

Respecto a la exigencia de los principios de funcionamiento democrático y democracia interna dentro de las asociaciones, pese a que pueda parecer una cuestión que, inicialmente, está fijada con claridad en el texto de la LODA, en el artículo segundo, y supone un desarrollo directo del contenido esencial del art. 22 de la C.E., su aceptación no es pacífica en la doctrina[151].

La exigencia de que la organización y funcionamiento deban ser democráticos, acaso supone una restricción a la potestad de auto-organización asociativa y ha planteado dudas sobre su constitucionalidad, pues se considera que si la CE se ha limitado en su exigencia de carácter democrático a determinados tipos asociativos [partidos políticos, etc…], y si ese tipo de exigencia no deja de ser una limitación, debe de ser interpretada de forma restrictiva[152].

En semejante línea doctrinal, aunque con anterioridad a la LODA, y tratando de precisar el alcance de la intervención del Estado en el régimen de asociaciones, BILBAO UBILLOS, se planteaba la siguiente pregunta:"¿Puede extenderse la exigencia constitucional de democracia interna que se impone expresamente a una serie de entidades representativas como los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones empresariales o los colegios profesionales, a todas las organizaciones de base asociativa, con independencia de cuál sea su relevancia pública?", y su respuesta era negativa[153].

---

de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) Sentencia núm. 802/2011 de 29 julio (RJCA\2011\765), en un caso en que era parte demandada la Asociación pro huérfanos de la Guardia Civil. La Sentencia de la que fue ponente D. Mariano Espinosa De Rueda Jover, viene a confirmar la validez del acto recurrido, afirmando en su Fundamento Sexto que "la afiliación obligatoria a los entes corporativos se justifica, por las características de los fines de interés público que se persigan y de las que ha de resultar, cuando menos, la dificultad de obtener tales fines sin recurrir a aquella afiliación, justificando la obligatoriedad que combate el recurrente", realizando la extensa sentencia una síntesis de las posiciones Jurisprudenciales en la materia.

[151] PÉREZ ESCALONA, ob. cit. pág. 129. En su opinión la "crítica a la acogida normativa de la democracia interna goza de sustanciales apoyos doctrinales".

[152] GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob.cit. pág. 130.

[153] BILBAO UBILLOS, J.M., *Libertad de asociación y derechos de los socios,* Valladolid, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico. Universidad de Valladolid, 1997. págs. 12 – 13.

Igualmente con anterioridad a la LODA, otros autores se plantean la cuestión[154], vinculándose a una opinión mayoritariamente negativa a la extensión obligatoria del requisito de la organización democrática a la generalidad de tipos asociativos, reforzando esta tesis con la resolución de la STC 173/ 1998, que al interpretar la Ley Vasca de Asociaciones y sin entrar en el fondo del asunto, advirtiendo de que se trata de una cuestión de competencia, adopta una postura negativa[155].

Serán las Cortes Generales, tal y como apuntaba la Sentencia indicada, las que se pronuncien de forma clara e indubitada al respecto, e introduzcan en la LODA la **exigencia de la organización y el funcionamiento democrático para todos los tipos asociativos en España,** añadiendo además, en el inciso segundo del art. 2.5, las consecuencias producidas por cualquier acuerdo, pacto, o disposición en los estatutos que desconozcan, no sólo la exigencia de funcionamiento democrático, sino cualquiera "de los aspectos esenciales del derecho fundamental de asociación"[156].

1.2. LÍMITES DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN. LICITUD DE FINES Y MEDIOS.

Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios delictivos (art.2.7) son ilegales, estando prohibidas las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar (art.2.8). Respecto a la prohibición constitucional de las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar, que se reproduce en la LODA, plantean semejantes problemas de conceptualización. En el caso de las entidades secretas, se ha intentado construir su concepto a partir de criterios no formales, como la ocultación de los fines reales de la organización, o a la ilicitud del fin real perseguido, porque en ningún caso

[154] DE SALAS MURILLO, ob.cit. págs. 494 a 500.

[155] La STC 173/ 1998, afirma en su FJ 13.c, que "solamente las Cortes Generales mediante Ley orgánica tienen competencia para pronunciarse sobre si las asociaciones deben organizarse y funcionar democráticamente o por el contrario, los estatutos de la asociación pueden establecer libremente otros modos de organización y funcionamiento".

[156] Así lo prevé expresamente el segundo párrafo del apartado 5º del art. 2, al precisar que "serán nulos de pleno derecho los pactos, disposiciones estatutarias y acuerdos que desconozcan cualquiera de los aspectos esenciales del derecho fundamental de asociación".

bastaría la no formalización de una asociación para considerarla como prohibida[157].

En cuanto a las de carácter paramilitar, parece que su concepto estaría relacionado con la forma y manera en que adopta su organización la entidad y se manifiesta hacia el exterior, sin necesidad de considerar el dato de los fines asociativos.

A nivel práctico determinar cuándo la actuación delictiva de personas físicas puede ser imputada a la asociación en cuánto persona jurídica, no es tarea sencilla, porque a no ser que en los fines estatutarios consten las conductas tipificadas como delito [y en tal caso no podrá practicarse la inscripción registral, según la propia LODA, art. 30.4], habrá que demostrar que la conducta delictiva es realmente la finalidad de la asociación, con base en la actividad que realicen sus órganos o sus miembros, y la vinculación entre esos actos delictivos y la voluntad de la asociación en su propio funcionamiento[158].

Para comprender en su correcta y actualizada medida estos últimos apartados del artículo dos de la LODA, debemos de hacer una referencia a nuestro Código Penal vigente tras las reformas de 2015. En concreto el Título XXI, que tipifica los delitos contra la Constitución, y en su Capítulo IV trata sobre los delitos relativos al ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas[159], precisando en mayor medida que la LODA, la consideración de asociación ilícita y por tanto punible, entre las que se incluyen aquellas que fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra personas, grupos o asociaciones por cualquier razón discriminatoria.

---

[157] GONZÁLEZ PÉREZ, J, Y FERNÁNDEZ FARRERES, G, ob. cit. págs. 122 a 127. En pág. 125, nos aportan los autores: "Por tanto, a pesar de la prohibición constitucional que reitera el artículo 2.8 de la LODA, la no formalización de una asociación – su no constitución en la forma legalmente prevista, su no inscripción en el Registro, etc.- con la finalidad de permanecer en el anonimato, más allá de que, a lo sumo, el poder público pueda divulgar o hacer pública su existencia, ninguna otra consecuencia llegará a producir si sus fines y actividades son ilícitos".

[158] GÓMEZ MONTORO, A.J., "25 años de Derecho de asociación", *Revista de derecho político, UNED,* núms. 58-59 (2003-2004), págs. 243-265.

[159] Cfr. Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, [«BOE» núm. 77, de 31 de marzo de 2015, páginas 27061 a 27176] siendo los artículos 515, 517, 518, 519, 520 y 521 los que afectan al derecho de asociación.

Del mismo modo ocurre con las penas correspondientes al delito de asociación ilícita, tanto para fundadores, directores o presidentes de las asociaciones, como para sus miembros activos, así como los cooperadores necesarios y relevantes que tendrán la sanción penal prevista, contemplándose la menor graduación de la pena en casos de conspiración, proposición o provocación para cometer el delito de asociación ilícita [cfr. arts. 517, 518 y 519].

Finalmente se prevé la disolución judicial de la asociación ilícita, que puede llevar aparejadas las consecuencias del art. 129 del Código Penal, [en relación con el art. 33. Apdo. 7º], determinadas específicamente para la responsabilidad penal de las personas jurídicas, que implican importantes innovaciones introducidas tras la Reforma del Código Penal de 2015[160].

Completando este acercamiento a las novedades en el ámbito penal de las asociaciones, se añade la pena de inhabilitación absoluta de 10 a 15

[160] Por su interés en la novedad introducida de la determinación precisa de responsabilidad penal para las personas jurídicas en general, reproducimos el apartado 7 del art. 33 del Código Penal, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de Julio de 2015:

"7. Las penas aplicables a las personas jurídicas, que tienen todas la consideración de graves, son las siguientes:

a) Multa por cuotas o proporcional.

b) Disolución de la persona jurídica. La disolución producirá la pérdida definitiva de su personalidad jurídica, así como la de su capacidad de actuar de cualquier modo en el tráfico jurídico, o llevar a cabo cualquier clase de actividad, aunque sea lícita.

c) Suspensión de sus actividades por un plazo que no podrá exceder de cinco años.

d) Clausura de sus locales y establecimientos por un plazo que no podrá exceder de cinco años.

e) Prohibición de realizar en el futuro las actividades en cuyo ejercicio se haya cometido, favorecido o encubierto el delito. Esta prohibición podrá ser temporal o definitiva. Si fuere temporal, el plazo no podrá exceder de quince años.

f) Inhabilitación para obtener subvenciones y ayudas públicas, para contratar con el sector público y para gozar de beneficios e incentivos fiscales o de la Seguridad Social, por un plazo que no podrá exceder de quince años.

g) Intervención judicial para salvaguardar los derechos de los trabajadores o de los acreedores por el tiempo que se estime necesario, que no podrá exceder de cinco años.

La intervención podrá afectar a la totalidad de la organización o limitarse a alguna de sus instalaciones, secciones o unidades de negocio. El Juez o Tribunal, en la sentencia o, posteriormente, mediante auto, determinará exactamente el contenido de la intervención y determinará quién se hará cargo de la intervención y en qué plazos deberá realizar informes de seguimiento para el órgano judicial. La intervención se podrá modificar o suspender en todo momento previo informe del interventor y del Ministerio Fiscal. El interventor tendrá derecho a acceder a todas las instalaciones y locales de la empresa o persona jurídica y a recibir cuanta información estime necesaria para el ejercicio de sus funciones. Reglamentariamente se determinarán los aspectos relacionados con el ejercicio de la función de interventor, como la retribución o la cualificación necesaria.

La clausura temporal de los locales o establecimientos, la suspensión de las actividades sociales y la intervención judicial podrán ser acordadas también por el Juez Instructor como medida cautelar durante la instrucción de la causa".

años, para el caso de que el reo del delito de asociación ilícita sea autoridad, agente de ésta o funcionario público [cfr. art. 521], así como otra pena similar para el funcionario o autoridad que disuelva o suspenda las actividades de una asociación [cfr. art. 539[161]].

A) El caso de las Asociaciones de Consumidores de Cannabis: en los límites entre el ilícito penal y el libre derecho de asociación.

Desde una perspectiva vinculada a la realidad social actual, como clara manifestación de esta compleja relación entre ilicitud penal y derecho de asociación, así como de la dificultad de precisión de los límites entre ambos, trataremos sobre el desarrollo en nuestro país, [bajo el amparo jurídico del derecho de asociación], de **asociaciones de consumidores de cannabis**, a las que consideramos de interés dedicar un breve estudio.

Según cita la Sentencia de la Audiencia de Barcelona de 10 de Marzo de 2015[162], "Los clubs sociales de cannabis son asociaciones sin ánimo de lucro que se autoabastecen de cannabis y lo distribuyen entre sus socios, todos ellos mayores de edad, quienes consumen dicha sustancia en el ámbito privado con finalidades terapéuticas y/o lúdicas y de esta forma se reducen así los daños sobre la salud asociados al mercado clandestino y a determinados usos del cannabis. Estas entidades tienen que estar debidamente inscritas en el Registro de asociaciones de la Generalidad de Cataluña, dependiente de la Dirección General de Derecho y de Entidades Jurídicas del Departamento de Justicia".

Para ubicar el estado de esta cuestión en la realidad social actual, debemos de entenderla por un lado, desde el ámbito jurídico-penal, teniendo en consideración la elaboración Jurisprudencial de no incluir en el ilícito penal contra la salud pública el autoconsumo plural entre consumidores en determinadas circunstancias y, desde el ámbito sanitario y preventivo,

[161] "Art. 539: La autoridad o funcionario público que disuelva o suspenda en sus actividades a una asociación legalmente constituida, sin previa resolución judicial, o sin causa legítima le impida la celebración de sus sesiones, será castigado con la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público de ocho a doce años y multa de seis a doce meses".

[162] Sentencia de la Audiencia de Barcelona de 10 de Marzo de 2015, (Roj: SAP B 2739/2015 ECLI:ES:APB:2015:2739. CENDOJ, en su Fundamento Jurídico primero, define así este tipo asociativo con base en la Normativa de Salud del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, (Resolución SLT /32/2015, de 15 de Enero), publicada en el Diario Oficial Generalidad de Cataluña 6799/2015, de 29 de Enero de 2015.

partiendo de la teoría de gestión de riesgos en los ámbitos de drogodependencias.

Consideramos que puede tener un elevado interés jurídico y social esta cuestión, de trascendencia tal que hace plantear a instituciones y ciudadanos cuáles son los límites reales del derecho de asociación y sus fronteras con el ilícito penal.

A los efectos que aquí nos interesan, la Fiscalía General del Estado, dictó en fecha 5 de Agosto de 2013, su **Instrucción 2/2013, "Sobre algunas cuestiones relativas a asociaciones promotoras del consumo de cannabis",** en cuyo apartado cuarto trata sobre "Los límites del Derecho de asociación. Análisis de la entidad jurídico-penal de la actividad declarada en los Estatutos y averiguación de la efectivamente realizada", y se distingue entre la responsabilidad penal, el derecho de asociación y la libertad de expresión.

Se reconoce la ausencia de ilícito penal cuando los fines asociativos recojan "iniciativas para modificar la legislación vigente en aras de la denominada "legalización" o "despenalización" del tráfico de drogas, así como aquellas relacionadas con la divulgación científica como son los estudios sobre el cannabis o similares, las cuales suponen manifestaciones de la libertad de expresión o del derecho de asociación constitucionalmente protegidos"[163].

Se trata de un fenómeno relativamente reciente, surgido de una pluralidad de iniciativas de personas en el ámbito privado, que ha dado lugar a varias regulaciones por parte de Comunidades Autónomas, entre las que podemos mencionar, como pionera la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra (BON de 15 de diciembre de 2014), que fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional en su sentencia nº 144/2017. La sentencia afirma que la norma "vulnera la competencia exclusiva del Estado en materia de

[163]https://www.fiscal.es/fiscal/PA_WebApp_SGNTJ_NFIS/descarga/INSTRUCCION%202-2013.pdf?idFile=fe980a01-f030-48aa-82fc-d4f025a7d0c7 Último acceso 05 de febrero de 2019.
"Obviamente cabe decretar directamente el archivo de dichas diligencias cuando los fines o actividades expresadas en los Estatutos se refieran a iniciativas para modificar la legislación vigente en aras de la denominada "legalización" o "despenalización" del tráfico de drogas, así como aquellas relacionadas con la divulgación científica como son los estudios sobre el cannabis o similares, las cuales suponen manifestaciones de la libertad de expresión o del Derecho de asociación constitucionalmente protegidos".

legislación penal" porque "regula, con incidencia sobre el tipo penal definido en la legislación estatal, el consumo, abastecimiento y dispensación de cannabis", en el marco de estas asociaciones.

Según afirma el Tribunal, la competencia autonómica para la regulación de las asociaciones, única esgrimida por el Parlamento de Navarra, "no incluye, desde luego, la legitimación de fines o medios que sean delictivos". Tampoco puede "reducir el ámbito de tipos delictivos, menoscabando la exclusiva competencia estatal y dando cobertura legal a comportamientos delictivos".

"La competencia en materia de asociaciones se refiere a la regulación de su régimen jurídico interno y externo, pero no puede extenderse a la regulación material del objeto asociativo en cuanto ello implicaría una expansión competencial potencialmente ilimitada" y supondría "el vaciamiento" de las competencias del Estado en diversos ámbitos, ha explicado el TC[164].

En términos parecidos se pronunciará nuestro Alto Tribunal en su sentencia 142/ 2018, en relación con la Ley Catalana 13/2017, de 6 de Julio, de las asociaciones de consumidores de Cannabis (DOGC de 17 de Julio de 2017), reproduciendo a continuación su fundamento jurídico 5, por su interés en nuestra materia asociativa:

“5. De acuerdo con la doctrina de las SSTC 144/2017 (FJ 5) y STC 29/2018 [FJ 2 a)], las competencias autonómicas en materia de asociaciones del artículo 118 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) o de protección de la salud del art. 162.3 b) EAC no amparan una norma como la recurrida que «regula, con incidencia sobre el tipo penal definido en la legislación estatal, el consumo, abastecimiento y dispensación de cannabis, en el marco de las asociaciones de usuarios a las que se refiere» (STC 144/2017, FJ 5). Y la misma conclusión, por identidad de razón, debe alcanzarse ahora respecto del tercer título competencial invocado desde la Comunidad Autónoma y no examinado en esas Sentencias anteriores: consumo y protección de los consumidores y usuarios (art. 123 EAC). De la misma manera que hemos razonado en los precedentes citados, los actos

[164] https://www.europapress.es/navarra/noticia-tc-declara-inconstitucional-ley-foral-regula-asociaciones-consumidores-cannabis-navarra-20171221125933.html 24-03-2019.

de la Comunidad Autónoma solo resultarán amparados en el citado título «cuando, por su contenido, no invada[n] atribuciones estatales que se proyecten sobre ámbitos materiales distintos», como la legislación penal competencia exclusiva del Estado *ex* art. 149.1.6 CE, «pues si lo hicieran estarían desbordando el título competencial autonómico y adentrándose en una materia competencial distinta» [STC 29/2018, FJ 2 a)]".

Pero, en mi opinión, estas dos sentencias que declaran inconstitucionales las normas navarra y catalana sobre asociaciones de consumidores de cannabis, no significa, necesariamente que este tipo de entidades asociativas, asociaciones o clubs de consumidores de cannabis, se encuentren fuera de nuestro marco constitucional. Y en este sentido, la Sentencia del TC 29/2018, de 8 de marzo de 2018, Recurso de Inconstitucionalidad 231-2017, interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto del artículo 83 de la Ley del Parlamento Vasco 1/2016, de 7 de abril, de atención integral de adicciones y drogodependencias, analiza las competencias sobre sanidad, legislación penal y seguridad pública, y realiza una interpretación conforme del precepto legal autonómico que establece las **funciones de colaboración con la administración sanitaria que cumplen las entidades de personas consumidoras de cannabis**, declara la constitucionalidad del artículo 83, que trata precisamente de las entidades consumidoras de cannabis, reproduciendo a continuación su fundamento jurídico 3º:

"3. La decisión de la controversia competencial objeto de este proceso constitucional debe partir, por tanto, de qué tipo de asociación –de entre los dos referidos en el apartado anterior– son las que la ley vasca llama «entidades de personas consumidoras de cannabis». Más específicamente, lo que hay que dilucidar es si el precepto recurrido predetermina el tipo asociativo a que responden tales entidades o, por el contrario, se limita a atribuirles unas funciones de colaboración con la Administración sanitaria en aras de un objetivo de protección de la salud y reducción de daños.

El Tribunal ha declarado en múltiples ocasiones que «la validez de la ley … ha de preservarse cuando su texto no impide una interpretación conforme a la Constitución, de manera que será preciso explorar las posibilidades interpretativas del precepto impugnado, ya que si hubiera alguna que permitiera salvar la primacía de la Constitución, resultaría procedente un

pronunciamiento interpretativo de acuerdo con las exigencias del principio de conservación de la ley (SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 13; 76/1996, de 30 de abril, FJ 5, y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 18, por todas)» (STC 139/2017, FJ 8).

En el supuesto enjuiciado es indudable que ninguno de los contenidos normativos del precepto recurrido afirma explícitamente que los socios puedan abastecerse de cannabis para su consumo personal a través de la entidad, ni que puedan consumir cannabis dentro de sus locales, ni siquiera, en fin, que los propósitos de la entidad, más allá de la colaboración con la Administración en aras a la protección de la salud y a la reducción de daños, hayan de ser unos u otros (lúdicos, terapéuticos, informativos, de estudio, debate o cualquier otro). Esta circunstancia, que es una diferencia con la Ley Foral 24/2014 sobre la que se ha pronunciado la STC 144/2017, permite el entendimiento en virtud del cual el precepto impugnado no predetermina el tipo de asociación que son las entidades de personas consumidoras de cannabis que regula, limitándose a prever que estas entidades deben cumplir ciertas funciones de colaboración con la Administración sanitaria en aras a los objetivos de protección de la salud y reducción de daños. Esta interpretación se llevará al fallo".

Esta misma incertidumbre podemos decir que se mantiene en la justicia ordinaria, ya que las posiciones de los Tribunales están siendo contradictorias, con situaciones de absoluciones de los miembros de las Juntas Directivas de "asociaciones cannábicas", acusados de delitos contra la salud pública y delitos de asociación ilícita, como en el caso de la Sentencia de la Audiencia de Barcelona anteriormente citada. En sentido contrario, la Sentencia del TS, sala segunda, 484/ 2015, de 9 de Septiembre, anula la sentencia absolutoria de la Audiencia de Bilbao para los directivos y socios activos de una asociación de estudios y usuarios del cáñamo, procediendo a dictar nueva sentencia que impone una condena para los acusados por un delito contra la salud pública, y los absuelve del posible delito de asociación ilícita, aunque, a nuestro juicio, no significa una definitiva solución a esta materia, como lo acredita la existencia de tres votos particulares, porque en palabras del propio Tribunal:

"No ignora esta Sala el debate social y también político sobre la cuestión implicada tras el asunto que se examina. No es función de un Tribunal interferir en ese debate, que sobrepasa el ámbito nacional y en el que

se contraponen posiciones y se barajan argumentos en favor y en contra de soluciones que propugnan mayor tolerancia en oposición a las estrategias prohibicionistas. Menos todavía es función suya la adopción de decisiones que están en manos de otros poderes del Estado"[165].

En otros casos, las sentencias también son condenatorias, como la STS 698/ 2016, de 7 de Septiembre de 2018, en la que para el TS los hechos probados son constitutivos de delito, ya que el art. 368 del CP, si bien no sanciona el consumo, sí toda actividad que promueve, favorece o facilita el consumo ilegal. En el presente caso, la magnitud de las cantidades manejadas de cannabis, el riesgo real y patente de difusión del consumo, la imposibilidad de constatar con plena certidumbre la condición de usuarios habituales de la sustancia, desbordan lo que la doctrina ha denominado la atipicidad del autoconsumo. En consecuencia, procede la condena por delito contra la salud pública en su modalidad de sustancias que no causan grave daño a la salud[166].

En mi opinión, las asociaciones de consumidores de cannabis podrían estar dentro de nuestro sistema jurídico constitucional. Pero lo que en ningún caso podrían servir es para legalizar **"asociaciones de traficantes de cannabis".** En todo caso, sin poder profundizar más en la interesante materia ni entrar a valorar la cuestión penal vinculada al posible delito contra la salud pública, con base en el artículo 22 de nuestra Constitución y a lo dispuesto en nuestra LODA, manifestamos nuestras serias dudas de que sea ajustado a derecho que puedan ser condenados por asociación ilícita los promotores de una entidad que tras constituirse en los términos establecidos legalmente, e inscribirse en un registro oficial, proceden a cumplir sus fines y desarrollar las actividades previstas en sus estatutos, porque como ha sido señalado[167], ya que si el fin estatutario es ilegal no debería haberse procedido a la inscripción, como se prevé en el art. 30.4 LODA[168].

---

[165] Sentencia nº 484/2015 de TS, Sala 2ª, de lo Penal, 7 de Septiembre de 2015 Tribunal Supremo.

[166] https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1162747&utm_source=DD&utm_medium=email&utm_campaign=21/2/2017 24-03-2019.

[167] GÓMEZ MONTORO, A.J., "25 AÑOS… ob.cit. pág. 263.

[168] En este sentido podemos entender el fallo de la Sentencia del TS de 7 de Septiembre de 2015, citada, que en su sentencia de casación, en su Fundamento 7º, manifiesta: "El Ministerio Fiscal acusaba simultáneamente en régimen de alternatividad por los delitos de asociación ilícita o grupo criminal. Estas tipicidades se derrumban ante la presencia de un error vencible. Actuar sin conciencia de que las acciones

Sin entrar en más detalle sobre la materia, pero en directa relación con el tema de nuestra tesis, el debate planteado supone una confirmación del trascendente papel instrumental en términos jurídicos que puede desarrollar el libre derecho de asociación en nuestro ordenamiento y en nuestra sociedad como elemento de cambio e innovación social, como acciones e instrumentos destinados a producir los cambios de comportamiento necesarios para resolver los grandes retos de la sociedad, y en este sentido puede entenderse la figura de las asociaciones de consumidores de cannabis, y la normativa con ellos relacionada que está comenzando a producirse desde la Administración.

Valga como ejemplo que según los datos del Registro de Asociaciones de la Región de Murcia, en 2015 no existía inscrita ninguna asociación relacionada con el cannabis, en 2016 eran 66 y en 2018, 62[169].

2. CAPACIDAD.

2. 1. TITULARIDAD DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN.

El artículo tercero de la LODA parte de una extensión que podríamos denominar generalista de la titularidad del derecho de asociación, al afirmar que todas las personas, físicas, o jurídicas, y dentro de las jurídicas igualmente las públicas como las privadas, podrán tanto constituir asociaciones (dimensión colectiva de la libertad positiva de asociación), como formar parte de ellas (dimensión individual de la libertad positiva de asociación). Sin voluntad de entrar en polémicas en esta materia, suscitadas con anterioridad a la LODA[170], consideramos de interés reseñar que la

promovidas son constitutivas de delito se convierte en error de tipo en relación a esas dos figuras penales que incorporan como elemento normativo esa categoría jurídica -"delitos o faltas"-. El error de tipo vencible reconduce los hechos a la imprudencia, es decir a la versión culposa del delito pero solo cuando esté expresamente prevista (art. 12 CP). Como se anticipó en la anterior sentencia no sucede así con ninguna de estas dos tipicidades lo que conduce a la desestimación de esa pretensión acusatoria".

[169] Fuente: www.murciaencifras.es Último acceso 27/08/2021.

[170] No cabe en esta obra profundizar en las polémicas al respecto de la titularidad de las personas jurídicas en relación con el derecho de asociación, especialmente con anterioridad a la LODA, pudiendo citar en esta materia las aportaciones de LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E, "El derecho de …", ob.cit. pág. 119, DE SALAS MURILLO, ob.cit. págs. 109 y 110, y GÓMEZ MONTORO, A.J., "Asociación, …", ob. cit. pág. 96. Por tanto, a pesar de las posibles críticas, las entidades públicas, personas jurídico - públicas, serán titulares del derecho de asociación, salvo que establezcan lo contrario sus normas constitutivas y reguladoras, que serán las que regulen su ejercicio (art.3.g, último párrafo).

totalidad de los artículos 2 y 3 de la LODA relativos a contenido y principios, y a capacidad, tienen carácter de ley orgánica, en desarrollo por tanto del bloque de constitucionalidad del art.22 CE, [la totalidad salvo los apartados 2.6 y 3.g[171], que corresponden precisamente al derecho de asociación de las personas jurídico – públicas, que según la disposición final primera, apartado 2, serán de aplicación directa en todo el Estado en aplicación del art. 149 1.1. CE].

A) Asociación y extranjería. La relevancia de las asociaciones de inmigrantes.

En el plano de las personas físicas, una de las cuestiones más controvertidas en cuanto la titularidad del derecho ha sido la relativa a los derechos de los extranjeros[172].

La LO 4/2000, de 11 de Enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y sobre todo con la reforma que en la misma introdujo la LO 8/2000, de 22 de diciembre, inició el debate sobre la cuestión. La nueva Ley Orgánica de Extranjería venía a reconocer el derecho a los extranjeros "conforme a las leyes que lo regulan para los españoles" (art. 8), pero tras la reforma introducida por la LO 8/2000, y al igual que en el caso de otros derechos, se exige para su ejercicio la autorización de estancia o residencia en España. La reforma suscitó un profundo y polémico debate tanto en términos jurídicos como políticos, planteándose serias dudas sobre su constitucionalidad, que finalmente fueron resueltas por la STC nº 236/2007, de 7 de noviembre, de cuyo Fundamento Jurídico 7 destacamos el siguiente fragmento:

"El Derecho de asociación se encuentra, pues, vinculado a la dignidad humana y al libre desarrollo de la personalidad por cuanto protege el valor de la sociabilidad como dimensión esencial de la persona y en cuanto elemento necesario para la comunicación pública en una sociedad democrática. Dado que se trata de un derecho cuyo contenido está unido a esa dimensión esencial, la Constitución y los tratados internacionales lo

[171] Recordemos el texto del art. 2.6: "Las entidades públicas podrán ejercitar el derecho de asociación entre sí, o con particulares, como medida de fomento y apoyo, siempre que lo hagan en igualdad de condiciones con éstos, al objeto de evitar una posición de dominio en el funcionamiento de la asociación".
[172] REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit., pág. 99.

"proyectan universalmente" y de ahí que no sea constitucionalmente admisible la negación de su ejercicio a los extranjeros que carezcan de la correspondiente autorización de estancia o residencia en España. Ello no significa, como ya hemos dicho respecto del derecho de reunión, que se trate de un derecho absoluto, y por ello el legislador puede establecer límites a su ejercicio por parte de cualquier persona, siempre que respete su contenido constitucionalmente declarado. Al igual que en el anterior fundamento jurídico, las consideraciones realizadas hasta aquí conducen a la conclusión de que la nueva redacción dada al art. 8 de la Ley Orgánica 4/2000 por el art. 1, punto 6, de la Ley impugnada, al excluir cualquier ejercicio de este derecho por parte de los extranjeros que carecen de autorización de estancia o residencia en España ha vulnerado el art. 22 CE en su contenido constitucionalmente declarado por los textos a los que se refiere el art. 10.2 CE. En consecuencia, debe declararse inconstitucional el art. 8 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, en la redacción que le da el art. 1, punto 6, de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, con los efectos que se expondrán en el fundamento jurídico 17"[173].

Tras esta Sentencia, no hay impedimento alguno para afirmar la igualdad en la titularidad del derecho de asociación para todas las personas, con independencia de su origen, nacionalidad o situación administrativa.

Por otra parte, hemos de considerar que el ejercicio del derecho de asociación por las personas inmigrantes, tanto en la posibilidad de su participación en las asociaciones "autóctonas" ya existentes, como en la creación y desarrollo de las asociaciones de inmigrantes, está siendo un elemento de innovación y cambio social en las ciudades, barrios y pueblos de nuestro país.

Así lo reconoce la Abogacía Española al extraer como una de las Conclusiones de su XIX Encuentro sobre Derecho de Extranjería, la importante necesidad de:"Fomentar una participación mayor y real de los inmigrantes en los distintos ámbitos de nuestras sociedades que tenga por

[173] Sentencia TC 236/ 2007. Véase PÉREZ SOLA, N. "La reciente Jurisprudencia constitucional en materia de extranjería: comentario a las sentencias del Tribunal Constitucional relativas a la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 8/2000". *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n. 17, 2008, y FERNÁNDEZ PÉREZ, A. Los recursos de inconstitucionalidad contras las leyes de extranjería. *Anuario Español de Derecho Internacional Privado,* v. 7, 2007.

objetivo aumentar los niveles de ciudadanía compartida entre inmigrantes y autóctonos, y fortalecer el tejido asociativo inmigrante"[174].

Asimismo son numerosas las publicaciones y experiencias relativas a la participación ciudadana y al asociacionismo como cauce para favorecer la integración y el desarrollo comunitario ante la nueva realidad intercultural de nuestro país[175].

No existe ningún tipo jurídico específico de asociaciones de inmigrantes, siéndole de plena aplicación la LODA, como derecho general asociativo. En todo caso, en nuestra opinión, existe la necesidad de que los promotores de la asociación, dentro de su contenido estatutario, adecúen especialmente las cuestiones relativas a fines y actividades de la entidad a las peculiaridades propias del colectivo al que representan.

Finalizando este breve estudio sobre asociación y extranjería, como resaltaba al final de la primera edición de esta obra, en el capítulo colaborativo final, MADI CISSE BA, destacar la importancia para los inmigrantes, que en su gran mayoría no disponen del derecho de voto, del derecho de asociación como instrumento de gran valor para su incorporación tanto social como política a la sociedad en la que viven y trabajan.

2.2. TITULARIDAD DEL DERECHO Y CAPACIDAD PARA EJERCERLO.

La LODA, en el párrafo inicial del art. 3, establece una serie de principios que regulan y modulan las peculiaridades que afectan a las personas físicas, en la capacidad para el ejercicio de su derecho de

[174] Consejo General de la Abogacía Española, Conclusiones XXI Encuentro de la Abogacía sobre Derecho de Extranjería, Madrid, 2011.

[175] De interés la obra *La participación ciudadana: Vía para la integración de las personas inmigrantes. Rutas y Caminos,* Editada por la Agrupación de Desarrollo NEXOS, 2ª edición, Murcia, 2007, (integrada por departamentos gubernamentales nacionales y regionales, Universidades y ONGs como Cruz roja y CEPAIM), y formando parte del equipo de elaboración y redacción, entre otros, SEGURA LUCAS, J.A., Y CARRASQUILLA, C. A reseñar también en esta materia de experiencias prácticas sobre el papel de las asociaciones de inmigrantes como elemento de cambio e innovación social las obras REVERTE MARTÍNEZ, F.M., y DUARTE LÓPEZ, A, *Integración social y participación juvenil. Propuestas y experiencias de la ciudad de Murcia*. Concejalías de Sanidad y Juventud, 2010. Así como REVERTE MARTÍNEZ F.M. [Dir.], *Integrayparticipa.es. Guía evaluación de un proceso participativo para la integración social. Murcia*. Concejalía de Educación y Juventud. 2012.

asociación, en función de tres variables: la discapacidad, la edad, y las condiciones legalmente establecidas en función de la profesión.

A) Asociación y discapacidad.

Las personas con discapacidad pueden asociarse si los Estatutos de cualquier asociación lo prevén, sirviendo como ejemplo algunos tipos de asociaciones de personas con discapacidad psíquica que los integran como "socios usuarios", precisando que junto a ellos deberán constar otras modalidades de socios, como socios cooperadores o cooperantes, que serán participantes en la atención a las personas con discapacidad, o socios benefactores, que podrán realizar aportaciones[176].

En este sentido, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006 (ratificado por España en Abril de 2008), señala entre sus principios generales *"la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad"* [art. 3º, apdo. c], para proceder a desarrollar, en su artículo 29, el compromiso de los Estados para garantizar a las personas discapacitadas su participación en la vida política y pública, y de forma más concreta, por un lado su participación en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que estén relacionadas con la vida pública y política del país, entre las que se incluyen las actividades y la administración de los partidos políticos, y por otro lado, la posibilidad de constitución de organizaciones de personas con discapacidad que puedan representarlas a todos los niveles (local, regional, nacional, e internacional…)[177].

Este tipo de entidades asociativas significan un pleno y magnífico ejemplo del valor del asociacionismo como herramienta jurídica para la contribución a la resolución de los problemas sociales. Como nos destaca CERMI (Comité español de representantes de personas con discapacidad), en la portada de su web https://www.cermi.es *"más de 3. 8 millones de personas con discapacidad, más de 8.000 asociaciones luchando por sus derechos"*[178].

[176] DE SALAS MURILLO, ob.cit. pág. 161.
[177] Véase la obra de GETE - ALONSO y CALERA, MC, "Capacidad de obrar y ejercicio de los derechos de la personalidad de la persona con discapacidad", *Estudios sobre dependencia y discapacidad* (GARCÍA GARNICA, M.D., Directora), Cizur Menor, Aranzadi - Thomson Reuters, 2011.
Para mayor información, REVERTE MARTÍNEZ, El derecho fundamental …, ob. cit., pág. 103.
[178] Último acceso 27/08/2021.

B) Asociación y edad. Las ***asociaciones juveniles****, una innovadora aportación española al panorama jurídico internacional.*

La LODA menciona la "capacidad de obrar" como condición necesaria para que las personas físicas puedan ejercer su derecho de asociación, aunque en su art. 3.b establece dos precisiones: la primera que los menores no emancipados de más de catorce años podrán constituir y formar parte de asociaciones con el consentimiento documentalmente acreditado de las personas que deben suplir su capacidad, y la segunda la vigencia del régimen específico previsto para las asociaciones infantiles, juveniles o de alumnos en el artículo 7.2 de la Ley orgánica 1/1996, de 16 de Enero, de Protección Jurídica del Menor (LOPJM).

En este sentido, sobre la participación de los menores en las asociaciones en general, puede ser de interés reseñar en el ámbito internacional, en relación al vecino país Francia, [donde continúa siendo regulado el derecho de asociación por la citada anteriormente, "Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association"], la introducción de una reforma legal en la Ley de Asociaciones, [por medio de la LOI n° 2011-893 du 28 juillet 2011 - art. 45], que permite a los menores de edad mayores de 16 años, participar en la creación de asociaciones con la autorización de sus padres o representantes y realizar los actos necesarios para su administración excepto los de disposición[179].

Siendo una medida favorecedora de los derechos de los menores de edad y de su participación social, a mi juicio es reducida y limitada en su extensión [tan sólo desde los 16 años, y no desde los 14 que se plantean en nuestra LODA para constituir y formar parte de asociaciones, en su art. 3.2], no regula un tipo específico de asociacionismo juvenil donde los menores tengan plenitud de derechos, [como las asociaciones juveniles del art. 7.2. LOPJM] y técnicamente es incompleta, al no establecer mecanismos que superen la excepción de falta de capacidad para los actos de disposición de los menores de edad y mayores de 16 años[180].

[179] http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000497458 24-03-19.
El texto del art. 2. Bis que se introduce con esta reforma, viene a reconocer que los menores de dieciséis años podrán constituir libremente una asociación con la autorización expresa de sus representantes legales, y podrán realizar los actos necesarios para administrarla, con excepción de los actos de disposición.
[180] http://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/etre_jeune.pdf 24-02-2019.

Por estos motivos, en mi opinión la regulación jurídica española respecto al derecho de asociación de los menores de edad es más respetuosa con su libertad de asociación y más acertada técnicamente que la recogida en el derecho francés. Por un lado, el régimen general asociativo permite que los menores de edad, entre 14 y 18 años, puedan participar como personas asociadas en cualquier tipo asociativo, sin más limitación que no poder formar parte de los órganos directivos. Y además, nuestro ordenamiento presenta un tipo jurídico excepcional en el panorama internacional, que es el de las **"asociaciones juveniles",** como entidades sin fines de lucro de régimen jurídico especial definido por la edad de sus miembros como elemento subjetivo determinante, desde los 14 hasta los 29 años. Regidas por el RD 397/1988, de 22 de abril, por el que se regula la inscripción registral de las asociaciones juveniles, según lo dispuesto en el artículo 23.7.4 del Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones, exclusivamente este tipo asociativo podrá utilizar la expresión de asociación juvenil en su denominación. Su nota esencial diferenciadora consiste en ser el tipo asociativo donde los menores ejercen con plenitud el derecho de asociación, incluyendo su participación en los órganos directivos con plena capacidad que sólo deberá ser completada, caso de minoría de edad de todas las personas de sus órganos directivos, a través de una representación legal nombrada en los términos previstos en sus Estatutos, en aquellos actos jurídicos aislados en que sea necesaria la total capacidad de obrar para obligarse civilmente la asociación[181].

De interés reseñar que la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, así como la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, realizan importantes cambios de carácter general en el sistema de protección a los menores de edad, que afectan de forma limitada al art. 7 de la LOPJM regulador del derecho de asociación de los menores de edad, consistiendo el cambio en añadir un tercer párrafo al apartado 1 del art. 7, en concreto el siguiente: "Se

[181] Para profundizar en la cuestión REVERTE MARTÍNEZ, F.M., "Las asociaciones juveniles como tipo asociativo donde los menores ejercen con plenitud su libertad de asociación", parte tercera de la obra citada El Derecho fundamental…, páginas 191-308. Otras obras sobre la materia del autor de esta publicación: *La regulación de las asociaciones juveniles en el ordenamiento jurídico español*", Revista jurídica Región de Murcia, nº 52, Diciembre 2018. *Las asociaciones juveniles en España. Una aportación innovadora al panoramo jurídico internacional como herramienta para el fomento de la participación de los jóvenes*", Cuadernos de Investigación en Juventud, nº 2, 2017.

garantizará la accesibilidad de los entornos y la provisión de ajustes razonables para que los menores con discapacidad puedan desarrollar su vida social, cultural, artística y recreativa". El apartado 7.2 y el resto del artículo se mantiene en sus mismos términos que reconocen de forma amplia el derecho de asociación de los menores de edad[182].

La publicación, con el nº 3 de la Colección de Estudios de Juventud de la Universidad de Extremadura, de la obra **Las Asociaciones Juveniles en la España democrática**, de la que tengo el honor de ser autor, puede ser útil para todas las personas interesadas en profundizar en la materia.

C) Limitaciones al derecho de asociación de carácter profesional.

Sobre la capacidad de ejercicio del derecho de asociación por parte de los miembros del colectivo profesional de las fuerzas armadas o de institutos armados de naturaleza militar, la LODA en su redacción original (art. 3.c) se remitía a lo dispuesto en las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, en las que se concretaban una serie de limitaciones que afectaban tanto a militares como a los miembros de la Guardia Civil.

Ahora bien, la cuestión asociativa militar ha originado problemas jurídicos de cierta relevancia. De hecho, han sido dos las modificaciones que ha sufrido la LODA en esta materia, en su artículo 3.c. La primera, la introducida por la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de

[182] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1996-1069 11-04-2019.
"Artículo 7. Derecho de participación, asociación y reunión. 1. Los menores tienen derecho a participar plenamente en la vida social, cultural, artística y recreativa de su entorno, así como a una incorporación progresiva a la ciudadanía activa. Los poderes públicos promoverán la constitución de órganos de participación de los menores y de las organizaciones sociales de infancia y adolescencia.Se garantizará la accesibilidad de los entornos y la provisión de ajustes razonables para que los menores con discapacidad puedan desarrollar su vida social, cultural, artística y recreativa. 2. Los menores tienen el derecho de asociación que, en especial, comprende:
a) El derecho a formar parte de asociaciones y organizaciones juveniles de los partidos políticos y sindicatos, de acuerdo con la Ley y los Estatutos.
b) El derecho a promover asociaciones infantiles y juveniles e inscribirlas de conformidad con la Ley. Los menores podrán formar parte de los órganos directivos de estas asociaciones.
Para que las asociaciones infantiles y juveniles puedan obligarse civilmente, deberán haber nombrado, de acuerdo con sus Estatutos, un representante legal con plena capacidad. Cuando la pertenencia de un menor o de sus padres a una asociación impida o perjudique al desarrollo integral del menor, cualquier interesado, persona física o jurídica, o entidad pública, podrá dirigirse al Ministerio Fiscal para que promueva las medidas jurídicas de protección que estime necesarias.
3. Los menores tienen derecho a participar en reuniones públicas y manifestaciones pacíficas, convocadas en los términos establecidos por la Ley.
En iguales términos, tienen también derecho a promoverlas y convocarlas con el consentimiento expreso de sus padres, tutores o guardadores".

los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, publicada en el Boletín Oficial del Estado, el 23 de Octubre de 2007[183]. La segunda, vigente actualmente, la introducida por Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, además de modificar el artículo 3.c. de la LODA[184], procede a regular de forma más completa, sistemática y, a nuestro juicio, respetuosa con la libertad de asociación, el derecho asociativo de estos profesionales, sirviendo como instrumento válido para resolver las importantes controversias jurídicas que ha ocasionado esta cuestión, de la que la importante Jurisprudencia al respecto es buena prueba de ello[185], pudiendo afirmarse que en lo que no comporte asociacionismo profesional o con "fines profesionales", los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil tienen derecho a asociarse libremente, sin que se les puedan imponer restricciones o cortapisas para su ejercicio, no previstas expresamente en la ley.

Respecto al ejercicio del derecho por jueces, magistrados y fiscales, ciertamente más que de limitaciones o restricciones, se ha señalado que nos encontramos ante un tipo específico asociativo en relación con las asociaciones profesionales de jueces, magistrados y fiscales[186], y que según lo dispuesto en el art. 1 de la LODA, se trataría de una modalidad asociativa sometida a un régimen propio y regulación especial, que en concreto viene recogida en el art. 401 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Realmente son reducidas las notas distintivas dispuestas en el art. 401, que se ciñen al grupo profesional (jueces y magistrados), a un registro propio y a lo dispuesto en la segunda de sus reglas: "Podrán tener como fines lícitos la defensa de los intereses profesionales de sus miembros en todos los aspectos y la realización de actividades encaminadas al servicio de

[183] El texto que introdujo esta modificación, y que estuvo vigente entre el 12 de noviembre de 2007 y el 22 de septiembre de 2011, era el siguiente: Art.3.c. Los miembros de las Fuerzas Armadas habrán de atenerse a lo que dispongan las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas y al resto de sus normas específicas para el ejercicio del Derecho de asociación. Los miembros de la Guardia Civil se regirán por su normativa propia.

[184] El texto actualmente vigente del artículo 3.c. de la LODA es el siguiente: "Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil habrán de atenerse a lo que disponga su legislación específica para el ejercicio del Derecho de asociación en lo que se refiere a asociaciones profesionales". Véase la obra MARÍN LIZARRAGA, F. J. et al. *Derecho de asociación con fines profesionales de la Guardia Civil.* Madrid. Reus, 2012.

[185] Por todas, las siguientes:
Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 13 Feb. 2012.
Tribunal Supremo, Sala Quinta, de lo Militar, Sentencia de 18 Mayo. 2015.

[186] GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit. págs. 157-160.

la Justicia en general. No podrán llevar a cabo actividades políticas ni tener vinculaciones con partidos políticos o sindicatos".

Es de interés reseñar que tras la revisión de 2013, llevada a cabo por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, se añade otra nota peculiar de este tipo asociativo, en los términos introducidos en el art. 560.m de la LOPJ, al atribuir al CGPJ: "Condiciones accesorias para el ejercicio de los derechos y deberes que conforman el estatuto de Jueces y Magistrados, así como el régimen jurídico de las Asociaciones judiciales, sin que tal desarrollo reglamentario pueda suponer innovación o alteración alguna de la regulación legal".

Asimismo resaltar el papel de las asociaciones judiciales en los procedimientos de elección de los vocales del CGPJ, ya que según lo establecido en el art. 574, el Juez o Magistrado que desee presentar su candidatura podrá optar entre aportar el aval de veinticinco miembros de la carrera judicial o el aval de una Asociación judicial legalmente constituida, pudiendo cada uno de los Jueces o Magistrados o las Asociaciones judiciales avalar hasta un máximo de doce candidatos[187].

Respecto a las Asociaciones de Fiscales, su régimen es bastante similar a las de jueces y magistrados, y se regulan en el art. 54 de la Ley 50/ 1981, de 30 de Diciembre, del Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal, siendo de interés reseñar la capacidad atribuida al Fiscal General del Estado en la última de las reglas del art. 54 de la Ley: "Cuando las asociaciones profesionales incurrieren en actividades contrarias a la ley o que excedieren del marco de los Estatutos, el Fiscal General del Estado podrá instar, por los trámites de juicio declarativo ordinario, la disolución de la asociación. La competencia para acordarla corresponderá a la Sala Primera del Tribunal Supremo que, con carácter cautelar, podrá acordar la suspensión de la misma".

[187] Para mayor información, SERRA CRISTÓBAL, R. "El derecho de asociación de los jueces: asociacionismo profesional y asociación del juez a asociaciones no profesionales". *Revista española de Derecho Constitucional,* nº 83, 2008.

3. CONSTITUCIÓN ASOCIATIVA Y ADQUISICIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA.

La doctrina ha manifestado posiciones encontradas y variables respecto a en qué momento las asociaciones adquieren personalidad jurídica. Para unos es la inscripción registral la que proporciona la personalidad jurídica, que en nuestro derecho exige siempre publicidad. Para otros, a partir de la Constitución, las asociaciones adquieren personalidad jurídica sin necesidad de inscripción. En todo caso la cuestión de la personalidad en las asociaciones no es de "constitucionalidad sino de legalidad"[188].

Es plenamente válido y aceptable que la LODA atribuya la personalidad jurídica por el otorgamiento del acta fundacional y la aprobación de los Estatutos, en tanto que otras leyes estatales sobre modalidades específicas de asociaciones opten por la atribución de la personalidad jurídica como consecuencia de la inscripción registral. Este sería el caso de los partidos políticos, para los que el art. 3. 2 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos de 2002, determina que "los partidos políticos adquieren personalidad jurídica por la inscripción en el Registro de Partidos Políticos"[189].

Otros ordenamientos jurídicos de nuestro entorno cercano, como el italiano, no presentan tal posibilidad de debate, al precisar el procedimiento de la concesión del reconocimiento de la personalidad por acto administrativo, como señala GALGANO, al referirse a la distinción jurídica entre asociaciones reconocidas y no reconocidas, reconocimiento que será realizado por un acto administrativo, bien por decreto presidencial o por acto regional [si la entidad está destinada a operar exclusivamente en

[188] Como nos aporta MARÍN LÓPEZ, "el debate sobre la personalidad jurídica, centrado única y exclusivamente en el artículo 22.3 CE, puede prolongarse hasta el infinito sin añadir nuevos argumentos ni nuevas conclusiones a las manejadas durante muchos años, porque, en la medida en que el constituyente no ha concretado cuales son los efectos de "publicidad" derivados de la inscripción, mantener que esa publicidad es declarativa de una personalidad jurídica previamente adquirida es una opinión tan plausible y fundada como la que considera que la publicidad es constitutiva de una personalidad jurídica que no se puede alcanzar de otro modo"," Personalidad…" ob. cit. pág. 42.

[189] La constitucionalidad de esta posibilidad de atribución de personalidad jurídica a partir de la inscripción registral fue ratificada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 48/ 2003, de 12 de marzo, que resolvió el recurso interpuesto por el Gobierno Vasco contra algunos preceptos de la Ley de Partidos, entre ellos el apartado 3.2, afirmando el Tribunal que "el legislador es libre de asociar o no el nacimiento de la personalidad jurídica a la inscripción en el registro sin que del artículo 22.3 derive ningún impedimento para ello". Cfr. MARÍN LÓPEZ, J.J, " Personalidad …"ob. cit. págs. 45 y 46.

materia de competencia regional o si sus estatutos limitan su ámbito a una sóla región][190].

Para SANTOS MORÓN, en el derecho francés, aunque el art. 2 de la Ley de 1 de Julio de 1901 reconoce que las asociaciones se pueden formar libremente, la personalidad jurídica tan sólo es adquirida por aquellas asociaciones que cumplen determinadas formalidades administrativas, distinguiéndose así entre la denominadas "asociaciones no declaradas o simples" y las "asociaciones declaradas"[191].

La doctrina ha mantenido mayoritariamente que el acto de constitución es eminentemente de naturaleza contractual. También siguen esta posición las legislaciones de nuestro entorno. Así ocurre en Francia, cuya Ley incluye en su título el contrato de asociación, además de mencionar en su artículo primero los principios de derecho aplicables a los contratos y obligaciones, por lo que la opinión mayoritaria desde 1901 hasta la actualidad, considera que el acto que constituye las asociaciones y las relaciones creadas son de naturaleza contractual[192].

Del mismo modo sucede en Italia, donde sectores mayoritarios de la doctrina y con apoyos de la jurisprudencia, entienden como contrato la asociación que está reconocida, manifestándose en este sentido GALGANO[193], mientras que en nuestro país varios son los autores que utilizan la clave contractual para explicar el acto constitutivo[194].

---

[190] GALGANO, F, *Le associacioni le fondazioni i comitati,* CEDAM, Seconda edizione, Padova,1996. El autor, en págs. 504 y 505, continúa desarrollando el sistema italiano de reconocimiento por acto administrativo, del que podemos destacar que el control de la autoridad administrativa tiene por objeto, a) la existencia de un válido acto constitutivo y b) la conformidad de ese acto y de los estatutos a las disposiciones legales. En pág. 142, y respecto a la diferencia entre asociaciones reconocidas y no reconocidas, el autor afirma que consiste fundamentalmente en la responsabilidad personal de los administradores por las obligaciones asumidas en nombre de la asociación, así como en la incapacidad de aceptar bienes a título gratuito.

[191] SANTOS MORÓN, M.L., *La responsabilidad de las asociaciones y sus órganos directivos"*, Madrid, Iustel, 2007. Págs. 27 y 28. Nos precisa la distinción en estos términos: "Las primeras, que son aquellas que no han cumplido la formalidad de la declaración ante la prefectura o la subprefectura del distrito en que la asociación tiene su domicilio social, no tienen personalidad jurídica. Tales asociaciones son calificadas a lo que ocurre con las sociedades, como asociaciones de hecho…(…) Las asociaciones que cumple la formalidad de la declaración y posterior publicación en el journal officiel (JO) tiene personalidad jurídica".

[192] Ibídem, pág. 426 y 427. También en Alemania, defiende la autora citando a ENNECERUS – NIPPERDEY y a LEHMAN, se afirma que este acto asociativo es un contrato o unión contractual dirigido a conseguir un fin determinado, por el que varias personas se unen mediante una organización independiente de sus miembros y con patrimonio autónomo, págs. 428 y 429.

[193] GALGANO, F, *Le associazioni, le fondazioni i comitati, 2ª edición,* Padova, CEDAM, 1996, pág. 15. Y confirma su posición con la de la Jurisprudencia, en las mismas páginas. Incluso, vincula asimismo a las

Para algunos autores, el carácter contractual de la asociación, produce consecuencias que le acompañarán durante su vida jurídica: la primera, que por el juego del principio de autonomía de la voluntad, típico de las relaciones contractuales, los fundadores fijan las condiciones para el ingreso en la entidad, sus órganos de gobierno y competencias, así como el poder de mando y de establecimiento de sanciones[195]. Y, por otro lado, que a esta materia deberán aplicarse los principios generales de la teoría de los contratos, así como que se atribuyan a la autoridad judicial la competencia en los litigios relativos a la vida interna de la asociación[196]. Un sector doctrinal, plantea una profunda revisión en clave contractual de la figura de las asociaciones, a las que incluiría, dentro de un concepto amplio de sociedad, y concebidas como sociedades corporativas sin ánimo de lucro no capitalistas, como parte del derecho privado contractual de sociedades[197].

Desde otro punto de vista, también se plantea que la constitución de las asociaciones, aun siendo un negocio jurídico multilateral, no se trata de un verdadero contrato, y así se explica la tendencia mayoritaria a incluir

---

asociaciones no reconocidas, también presentes en el derecho italiano de asociaciones, la figura del contrato.

[194] DE SALAS MURILLO, ob. cit. págs. 429, 430 y 431. La autora, ubica en estas tesis, en términos históricos anteriores a la Constitución de 1978 a BENITO Y ENDARA, COVIAN JUNCO, CLARET MARTÍ, LLUIS i NAVAS, y con posterioridad al art. 22 de la CE a GARCÍA AMIGO, GARCÍA VALDECASAS Y PUIG FERROL.

[195] ATAZ LÓPEZ J, y SALELLES CLIMENT, J.R., " La libertad contractual y sus límites",
En BERCOVITZ RODRÍGUEZ CANO, R, (dir), *Tratado de contratos ,* Vol. 1, 2013 (Concepto, límites, significación, requisitos, formación, forma, documentación, interpretación e integración, eficacia e ineficacia del contrato), págs. 139-305.
"Por autonomía privada se entiende un poder que el orden jurídico concede al individuo para gobernar sus propios intereses, el cual cubre el ámbito de la autarquía personal, alcanzando a la esfera de la persona para ejercitar facultades y derechos, y también para conformar las diversas relaciones jurídicas que le atañen, debiéndose incluir aquí la facultad de decidir cuando y con quien contratar, o si contratar o no contratar". pág. 129.

[196] LÓPEZ – NIETO Y MALLO, F, *La ordenación legal de las asociaciones. Doctrina, Jurisprudencia, formularios.* 2ª edición, Madrid, Dykinson, 1995.
También en fecha anterior a la LODA, MARÍN LÓPEZ en relación con su posible contenido futuro remitía a la normativa general del Código Civil para la regulación del negocio constitutivo de la asociación (capacidad, consentimiento, causa, objeto y forma), porque, en su opinión "para la válida constitución de una asociación no se deben exigir requisitos distintos a los que son precisos para la válida celebración de un contrato: el derecho de los contratos en el derecho de la máxima libertad. MARÍN LÓPEZ, J.J., "Prólogo a la primera edición…", ob. cit. pág. 41.

[197] Por todos, PÉREZ ESCALONA, S, *La asociación y el derecho de sociedades. Una revisión en clave contractual.* Cizur Menor (Navarra), Thomson Civitas, 2007, pág. 54. Para la autora, "la asociación es sociedad pero no porque en el concepto de sociedad el ánimo de lucro pueda entenderse en sentido amplio, sino porque la asociación posee los tres elementos conceptuales esenciales de origen negocial, fin común y comunidad de contribución de la noción de sociedad en sentido amplio", pág. 63.

este pacto asociativo en una categoría de operación consensual más amplia denominada acuerdo[198].

Acaso la calificación del acto de constitución como **"negocio jurídico especial",** como una solución de compromiso, pudiera ser la más acertada, ya que supone conjugar el ejercicio de un derecho fundamental como el de asociación, y a la vez, una manifestación del principio de autonomía de la voluntad garantizado en el artículo 1.255 del Código Civil[199].

No obstante, como ha señalado el TC, el derecho de asociación requiere de una libre concurrencia de voluntades que se encauzan al logro de un objetivo común, si bien no es constitucionalmente correcto identificar, en todo caso y sin matización alguna, ese pacto asociativo con un contrato civil, trasladando analógicamente la teoría general del contrato al derecho de asociación, pues, si bien es cierto que la sociedad civil o las asociaciones de interés particular a que se refieren los arts. 35.2 y 36 del Código Civil son una modalidad asociativa, no lo es menos que el derecho de asociación, en tanto que derecho fundamental de libertad, tiene una dimensión y un alcance mucho más amplio, que sobrepasa su mera consideración iusprivatista[200].

3.1. ELEMENTOS DEL ACUERDO DE CONSTITUCIÓN.

En atención al art. 5, se precisa: acuerdo de tres o más personas (físicas o jurídicas); puesta en común de conocimientos, medios o actividades; finalidades lícitas y comunes (que podrán ser de interés general o particular) y dotación de unos Estatutos que regulen su funcionamiento.

La conjunción de estos elementos conforma el acuerdo constitutivo de la asociación, que sumado a su formalización en un acta fundacional, supondrá la adquisición de la personalidad jurídica y su plena capacidad de obrar.

A) Unión de personas con compromiso estable y común.

---

[198] LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, ob. cit. pág. 170.

[199] En este sentido ver DE SALAS MURILLO, S, ob. cit. pags. 445 y ss, así como MARÍN LÓPEZ, J.J., "Sobre la Ley vasca de Asociaciones: reparto competencial y principios generales" *Revista Jurídica de Castilla – La Mancha, nº 16, Diciembre 1992,* pág. 147.

[200] SENTENCIA TC, 5/1996, de 16 de enero de 1996.

La pluralidad de personas, en cuanto sustrato de la asociación, conforma un elemento característico y esencial de la misma. Frente a las dudas en cuanto al número de personas requerido para la constitución asociativa, que planteaba el estudio de la anterior Ley de Asociaciones de 1964, que no contenía pronunciamiento expreso sobre el tema, la LODA determina con precisión que es necesario el acuerdo de **"tres o más personas físicas o jurídicas".**

Una cuestión que puede plantear alguna duda o confusión, en cuanto al elemento personal en la asociación, es la posible reducción sobrevenida a un número inferior al legal en la pluralidad de asociados, extremo éste sobre el que la LODA no prevé ninguna solución al respecto. Sin embargo, el libro III del Código Civil de Cataluña, sobre "La Persona Jurídica", dispone en su art. 324.4, entre las causas de disolución de las asociaciones, "la baja de sus asociados si se reducen a menos de tres".

El carácter de agrupación estable y permanente es esencial en toda asociación. El artículo 5.1 de la LODA alude a la expresión "se comprometen a poner en común conocimientos, medios y actividades", de la que se deduce el carácter estable y permanente de toda asociación, que viene a distinguirla de la mera reunión[201].

En otros ordenamientos, como en el derecho francés, la nota de la permanencia sí que se incluye de forma precisa en el concepto de asociación, según el art. 1 de la Ley de 1 de Julio de 2001, si bien la doctrina entiende el significado de esta exigencia de permanencia en la regularidad y la duración en la vinculación con la entidad de los asociados, aunque ningún miembro tenga la obligación de permanencia indefinida en la asociación[202].

La puesta en común de "conocimientos, medios o actividades" además de la permanencia de la unión personal asociativa, refleja la nota de voluntariedad, de determinación colectiva de aportar los medios necesarios para alcanzar los fines asociativos, que tratamos a continuación.

---

[201] GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit. págs. 178-179.

[202] SANTOS MORÓN, M.J., ob. cit. pág. 25. Según el art. 1 de la Ley francesa que regula el régimen jurídico general de las asociaciones, "la asociación es la convención por la cual dos o más personas ponen en común, de una manera permanente, sus conocimientos o su actividad, con una finalidad distinta a la de partir beneficios".

A los efectos que aquí nos interesan, se ha señalado que llama la atención que ni en este artículo 5, al tratar de medios y fines, ni en todo el capítulo II sobre la constitución asociativa, se trate, ni tan siquiera se mencione, uno de los elementos que pueden ser determinantes de nuestro tipo asociativo, "la ausencia del ánimo de lucro", o "carecer de fin de lucro"[203]. Este elemento le diferenciaría de otras figuras que "se rijan por las disposiciones relativas al contrato de sociedad" [art. 1.4 LODA], aunque importantes autores niegan frontalmente la validez del criterio del fin de lucro como elemento diferenciador entre asociaciones y sociedades[204].

B) Finalidades asociativas comunes, de interés general o particular.

La unión de personas, la vinculación y el compromiso que se produce entre ellas así como la organización que se crea, todo ello se realiza en orden a unos fines comunes. El **fin común** aglutina al conjunto de elementos que conforman la constitución asociativa.

Es interesante reseñar la diferencia entre el fin común (finalidades comunes en términos de la LODA) que se persigue con la creación y mantenimiento de la asociación (fin mediato), y el objeto de la asociación, elemento objetivo formado por el conjunto de actividades que se realizan por los miembros de la asociación para alcanzar o desarrollar los fines asociativos (fin inmediato)[205].

En este sentido hemos de entender al derecho de asociación como un derecho instrumental, ya que la asociación no es un fin en sí mismo,

---

[203] Ibídem, pág. 74. La autora, con base en el art. 5.1 aporta un concepto de asociación como "la agrupación de personas que se unen, poniendo en común conocimientos, medios y actividades, para conseguir fines lícitos de interés general o particular", a lo que añade a continuación: "El indicado precepto no hace referencia al carácter no lucrativo del fin perseguido".

[204] Por todos, PANTALEÓN PRIETO, F, "Asociación y sociedad (A propósito de una errata del Código Civil)", *ADC*, enero-marzo 1993, que en su página 45, afirma "Ya es hora de asignar a los criterios causales su muy pobre relevancia: el ánimo de lucro, en sentido propio no es un requisito conceptual de la sociedad, sino un rasgo de caracterización de los tipos legales de las sociedades civil, colectiva y comanditaria (arts. 1.665 CC y 116.I CCom) al que obedece una parcela muy concreta de la disciplina de las mismas (arts. 1869 a 1691 C.C y 140 ya 141 CCom); y el criterio del fin económico no es, en mi opinión, sino un fracasado intento de adaptación in extremis del caduco ánimo de lucro a las exigencias de la realidad social". Y realiza esta afirmación tras aportar un interesante cuadro esquema de lo que denomina asociaciones en sentido amplio, que se divide en dos grandes grupos, corporaciones jurídico privadas (asociaciones en sentido estricto) y sociedades contractuales (sociedades en sentido estricto). El grupo de corporaciones jurídico – privadas se divida a su vez en Asociaciones estatutarias (donde incluye a las asociaciones de LA 1964, partidos, sindicatos, asociaciones religiosas…) y Sociedades estatutarias (S.A., S.L., S.Com. por A., S.Coop., S.G.R., etc…).

[205] DE SALAS MURILLO, ob.cit. pág. 163.

sino **una entidad organizada para alcanzar determinados objetivos fijados por la propia asociación**[206].

Las finalidades, además de comunes, han de ser lícitas, sin que pueda existir ningún otro tipo de restricción al tipo de finalidades que decida perseguir la asociación. Se señala que los fines asociativos son irrelevantes en términos de constitucionalidad, puesto que ni la CE, ni la LODA establecen la obligación de que se persigan o no unos concretos y precisos fines, ya que la libertad asociativa implica la de su elección.

Las finalidades que se pretendan conseguir, además de ser lícitas y comunes, serán de "interés general o particular". Se pretende superar la "manifiesta imprecisión de la calificación del artículo 35.1 del C.C", que hace difícil una distinción precisa entre asociaciones y sociedades, complicando la cuestión al parecer identificar a todas las asociaciones como "asociaciones de interés público reconocidas por la ley" y a las sociedades como "asociaciones de interés particular… a las que la ley concede personalidad propia" (arts. 35.1 y 2 del CC)[207].

La superación de esta "imprecisión", que ha provocado durante más de un siglo innumerables aportaciones y polémicas doctrinales, no deja de ser tarea ardua y difícil de alcanzar, porque además, la posible interpretación histórica del Código en esta materia [arts. 35 a 39], y sus posibles lagunas o "errores"[208], lleva aparejada otras cuestiones como la posible clasificación de los tipos asociativos, la conceptualización de interés público e interés particular, la posible existencia de tipos asociativos irregulares o atípicos, la extinción o disolución asociativa y el destino de sus bienes, los criterios de distinción entre asociación y sociedad, …

PANTALEÓN PRIETO realiza una profunda aproximación en la materia revisando las importantes aportaciones doctrinales y las distintas objeciones a unas y a otras. El concepto de "interés público" que parece emplearse en el CC es, ciertamente, muy amplio, y tal vez pueda entenderse en términos "histórico - ideológicos" por la desconfianza del

[206] GÓMEZ MONTORO, A.J., *Asociación, Constitución…,* pág. 80.
[207] GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, *Derecho de asociación…,* ob.cit. pág. 179.
[208] REVERTE MARTÍNEZ, F.M., El derecho fundamental…, ob. cit. págs. 115-116.

poder hacia las asociaciones y la necesidad de someterlas a vigilancia[209]. Pero, sobre la base del art. 35 CC, la afirmación de que toda asociación debe entenderse como de interés público, no puede sostenerse de forma categórica e inmutable por varios y diferentes motivos. Sobre este supuesto, fue construyéndose por la doctrina una distinción, en materia asociativa, entre interés privado e interés público, porque cuando el fin común de la entidad, que no tiene que ser de carácter económico, tan solo interesa a aquellas personas que son socios o asociados, debe entenderse como de interés privado. Asimismo, debe considerarse que denominar a la asociación como de interés público, implica perseguir un fin que trasciende a los intereses de sus miembros[210].

Sin entrar más abiertamente en la materia, ciertamente la LODA, más de un siglo después del CC, admite dos tipos de asociaciones según sus fines, las de interés general y las de interés particular, aunque no despeja con claridad las dudas conceptuales de a qué se refiere en cada caso. Como veremos en el Capítulo III, algunas legislaciones autonómicas en la materia precisan con más corrección estas distinciones asociativas.

En mi opinión, tal vez podamos entender como asociaciones de interés particular, "aquellas cuya actividad esté restringida exclusivamente a beneficiar a sus asociados" [art. 32.1.b], mientras que serían asociaciones de interés general en cuanto a sus finalidades, aquellas que cumplen los requisitos para ser reconocidas como de "utilidad pública"[211]. La LODA exige para tal reconocimiento que persigan objetivos de interés general [art. 31.3] y que sus fines estatutarios tiendan a promover el interés general. En este sentido el art. 32.1.a). incluye una amplia relación de los diferentes ámbitos que pueden ser considerados fines de interés general: "carácter cívico, educativo, científico, cultural, deportivo, sanitario…., y cualesquiera otros de similar naturaleza". También que su actividad no se restringa a sus socios exclusivamente, sino que esté abierta a cualquier otro beneficiario que reúna las características exigidas según sus propios fines [art. 32.b], y además, que los miembros de los órganos de

[209] PANTALEÓN PRIETO, ob. cit. págs. 13 y 14. Según nos señala el autor, la interpretación de don Federico de Castro es seguida asimismo por A. de Cossío, F. Capilla y J.J. Marín López.
[210] Ibídem,. pág. 18, citando a PUIG FERRIOL, en J. Puig Brutau, *Fundamentos de Derecho Civil, I-1, Barcelona 1979, pp.656 y ss y 692.*
[211] Ibídem, pág. 36.

representación no reciban retribuciones por las funciones que les corresponden como miembros de los mismos[212].

En consecuencia, partiendo de estos primeros requisitos para la posible declaración de utilidad pública, podríamos determinar estas tres notas, **fines y objetivos de interés general, apertura en los beneficiarios de su actividad y no retribución de las funciones de los órganos de representación,** como las imprescindibles para la consideración del interés general de una asociación.

Continúa el art. 32.1 de la LODA [en sus apartados d) y e)], con más requisitos a cumplir por las asociaciones que quieran ser declaradas de utilidad pública [que cuenten con los medios personales y materiales y la organización adecuada para el cumplimiento de sus fines, así como que se encuentren inscritas y en funcionamiento durante los dos años anteriores a la presentación de solicitud], más considero que, por el carácter formal de estos dos últimos requisitos y a la luz de los criterios Jurisprudenciales al respecto, gozan de un menor carácter imperativo que los anteriores.

En este sentido se pronuncia la Sentencia de la Audiencia Nacional de 6 de Noviembre de 2013, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 167/2011, promovido por la Asociación de Cooperación Juvenil San Miguel, contra la Orden del Ministerio del Interior de fecha 24 de enero de 2011, por la que se revocaba la declaración de utilidad pública de la citada Asociación con base en la delicada situación patrimonial de la Asociación [fondos propios, patrimonio neto y fondo de maniobra negativos] y que supone una incertidumbre sobre la capacidad de la entidad para continuar su actividad. Sin embargo, la Audiencia, al estimar el recurso parece dar más valor a los fines de interés general y a la labor social, que a un posible incumplimiento de carácter contable – administrativo[213].

En la misma línea, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 13 de Julio de 2015, viene a confirmar que en las bases para determinar el interés general de una asociación, la cuestión más importante es que su objetivo

[212] Art. 32.1.c. Aunque el propio artículo, en su segundo párrafo parece autorizar a que puedan recibir una retribución adecuada por la realización de servicios diferentes a las funciones del órgano de representación.
[213] REVERTE MARTÍNEZ, El derecho fundamental…, ob. cit. pág. 118.

sea el cumplimiento de las finalidades contempladas en el apartado 1.a) del artículo 32 de la referida Ley, y no una finalidad comercial o de lucro"[214].

Ahora bien, conviene advertir, en relación con la aplicación por los Tribunales de los criterios para determinar la noción de interés general, respecto a la declaración de la utilidad pública de una asociación, que puede haber importantes variaciones según se trate de la declaración inicial de utilidad pública o, por el contrario, como ocurría en los casos anteriores, se trate de una revocación de una declaración de utilidad pública ya concedida. En estos casos de revocación, los Tribunales exigen la carga de la prueba a la Administración revocante, existiendo por su parte, en nuestra opinión, mayor flexibilidad en cuanto a los criterios de determinación del interés general.

En cambio, respecto a la solicitud inicial de la declaración de utilidad pública, los criterios podrían ser más estrictos. En este sentido, la Sentencia nº 159/2015 de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso de 17 de Junio de 2015, por la que se confirma la denegación de una solicitud de declaración de utilidad pública de una entidad, en su Fundamento 6º, destaca: "… para conseguir esa declaración de utilidad pública, han de cumplirse los requisitos previstos en el artículo 32 de la mencionada Ley Orgánica. Sin embargo, la concesión de la declaración no es automática, dado que sobre estos requisitos, que tienen el carácter de "condictio sin que non", operan otros de oportunidad administrativa, derivados de la locución "podrán ser declaradas […]" que encabeza el citado artículo 32"[215].

C) Ausencia de fines lucrativos. De la distinción entre Asociaciones y Sociedades.

Al no determinar con claridad la ley el concepto de "asociaciones que no tengan fin de lucro", su concreción debemos interpretarla remitiéndonos al art. 13.2. de la LODA, que al tratar sobre el régimen de actividades,

[214] En la ST de Sala Tercera, sección 3ª, de 13 de Julio de 2015, [Rec. 3175/ 2012, BDJ icamur], el TS se pronuncia en los siguientes términos contenidos en su FJ 4º: " En efecto, lo decisivo para la calificación de una asociación como de interés general, de acuerdo con la Jurisprudencia de esta Sala mencionada por la Sentencia recurrida, es que concurran los requisitos establecidos en el artículo 32.1 de la Ley Orgánica de Asociaciones, no si obtiene o no beneficios por algunas de sus actividades (Sentencias de esta Sala de 22 de noviembre de 2.011 – RC 4,031/2008-, de 15 de diciembre de 2011 – RC 4216/2009-y de 30 de enero de 2015 – RC 2745/2012).

[215] Sentencia nº 159/ 2015 de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso de 17 de Junio de 2015.

dentro del funcionamiento de las asociaciones, señala que los **posibles beneficios obtenidos por las asociaciones, "*deberán destinarse, exclusiva-mente, al cumplimiento de sus fines*"**. Por ello, podría deducirse que la nota definitoria de la ausencia de fin de lucro sería la prohibición total del reparto de los posibles beneficios obtenidos por las asociaciones, *"entre los asociados, ni entre sus cónyuges o personas que convivan con aquéllos con análoga relación de afectividad, ni entres sus parientes, ni su cesión gratuita a personas físicas o jurídicas con interés lucrativo",* en lo que podría denominarse como exclusión del "lucro subjetivo"[216].

Es indudable, en consecuencia y como sucedía en las anteriores leyes asociativas históricas, que se excluyen del ámbito de aplicación de la Ley (art.1.4) aquellas personas jurídicas en las que se aprecia claramente la presencia de "fines lucrativos", es decir las entidades que podríamos denominar como patrimoniales y mercantiles, en las que predominan las relaciones derivadas de la unión de bienes o capitales para obtención del beneficio económico, como sería el caso de las comunidades de bienes y propietarios, sociedades, cooperativas, mutualidades, uniones temporales de empresas y las agrupaciones de interés económico, cuyas diferencias son claramente evidentes, como acertadamente señalaba la anteriormente citada Sentencia del Tribunal Constitucional, 5/96, de 16 de Enero de 1996[217], que precisaba las notorias diferencias existentes ente las sociedades civiles y mercantiles, sometidas, según su particular forma jurídica, a regímenes jurídicos diversos, de aquellas "asociaciones que persiguen fines extra commercium" y cuya naturaleza es completamente distinta.

La misma Sentencia advertía de que esta clara manifestación de las diferencias de finalidades y naturaleza de las entidades patrimoniales y mercantiles respecto a las asociaciones no lucrativas, no significa que no se pudiera reconocer, como señala el apdo. segundo de la exposición de motivos de la ley, "*que el art. 22 de la Constitución puede proyectar, tangencialmente, su ámbito protector cuando en este tipo de entidades se contemplen derechos que no tengan carácter patrimonial*", como podría plantearse, tal vez, con respecto a derechos de participación en la vida social de la entidad o garantías en caso de posibles sanciones disciplinarias.

[216] SANTOS MORÓN, ob.cit. pág. 76.
[217] http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/3057 05-02-2019.

Llegados a este punto, puede ser interesante reseñar que otros ordenamientos jurídicos han reconocido esta posible extensión de algunos aspectos de los efectos protectores del derecho de asociación a entidades mercantiles. En el derecho alemán la finalidad perseguida no es característica diferenciadora de la asociación frente a otras agrupaciones de personas, como las sociedades, porque como señala SANTOS MORÓN, el BGB admite la posibilidad de que existan junto a las denominadas "asociaciones ideales", las asociaciones económicas[218].

Por ello, tanto la doctrina como el Tribunal Constitucional Federal alemán han considerado en diversos aspectos aplicable a las sociedades mercantiles la Ley de Asociaciones. De ello se hace eco nuestro Tribunal Constitucional como recoge la Sentencia del TC 23/1987, de 23 de Febrero[219].

Sintetizando la tradicionalmente posición dominante, afirma DE SALAS MURILLO, que "en España, siguiendo la tradición francesa, la distinción entre asociaciones y sociedades, se hace, con base en los datos aportados por el Derecho positivo, según un criterio teleológico: el fin lucrativo"[220].

Ahora bien, en los últimos años está incrementándose en nuestro país el debate doctrinal revisor de la distinción entre ambas figuras, asociaciones y sociedades, aunque en nuestra opinión no existan para ello fundamentos normativos precisos en esa línea y la posición Jurisprudencial, tanto del TC como del TS, sea contraria a ese tratamiento unitario, como reflejan las sentencias anteriormente citadas [STC 23/1987, de 23 de Febrero de 1987 y STC 5/96, de 16 de Enero de 1996; STS, sala 3ª, 22 de noviembre de 2011]. Pero tal vez partiendo sobre esta realidad del derecho comparado, especialmente el alemán, las posiciones partidarias de la inclusión conjunta de ambas figuras, en un único tipo común están siendo más numerosas, apareciendo claramente apoyada esta tendencia desde el

[218] SANTOS MORÓN, M.J, *La responsabilidad de las asociaciones y sus órganos directivos*, Madrid, Iustel, 2007., págs. 25-55.
[219] REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. págs. 121-122.
[220] DE SALAS MURILLO, ob.cit. págs. 163-347.

ámbito del derecho mercantil[221], mientras que existe una mayoría de autores desde el ámbito civil que manifiestan su oposición a la revisión[222].

Dejando aparte este profundo e interesante debate doctrinal, en nuestra opinión sí parece existir una tendencia creciente en la Administración Tributaria y en el poder legislativo hacia una conceptualización mercantilizada del derecho de asociación. Véase como ejemplo, las reformas de la última década en materia del Impuesto de Sociedades impulsadas por el Gobierno de la Nación. En este sentido, la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades[223], en su artículo 9.1., incluye a las asociaciones sin ánimo de lucro, con carácter general como parcialmente exentas del Impuesto de Sociedades, pero en su art. 124 introduce como novedad la obligación para todas las asociaciones sin fines lucrativos de régimen fiscal general [dejando aparte de este comentario a las asociaciones declaradas de utilidad pública, que junto con las Fundaciones tienen establecido su régimen fiscal propio] de "declarar la totalidad de sus rentas, tanto exentas como no exentas"[224], aunque

[221] REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. págs122-123.

[222] Ibídem. Pág. 123.

[223] (BOE» núm. 288, de 28/11/2014).

[224] Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades. (BOE» núm. 288, de 28/11/2014). Citamos parcialmente los artículos 9 y 124 para conocer el alcance de la novedad introducida:

> "Art. 9.
> 3. Estarán parcialmente exentos del Impuesto en los términos previstos en el capítulo XIV del título VII de esta Ley:
> a) Las entidades e instituciones sin ánimo de lucro no incluidas en el apartado anterior.
>
> Art. 124
> 1. Los contribuyentes estarán obligados a presentar una declaración por este Impuesto en el lugar y la forma que se determinen por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.
> La declaración se presentará en el plazo de los 25 días naturales siguientes a los 6 meses posteriores a la conclusión del período impositivo.
> Si al inicio del indicado plazo no se hubiera determinado por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de presentar la declaración de ese período impositivo, la declaración se presentará dentro de los 25 días naturales siguientes a la fecha de entrada en vigor de la norma que determine dicha forma de presentación. No obstante, en tal supuesto el contribuyente podrá optar por presentar la declaración en el plazo al que se refiere el párrafo anterior cumpliendo los requisitos formales que se hubieran establecido para la declaración del período impositivo precedente.
> 2. Los contribuyentes exentos a que se refiere el apartado 1 del artículo 9 de esta Ley no estarán obligados a declarar.
> 3. 3. Los contribuyentes a que se refieren los apartados 2, 3 y 4 del artículo 9 de esta Ley estarán obligados a declarar la totalidad de sus rentas, exentas y no exentas.
> No obstante, los contribuyentes a que se refiere el apartado 3 del artículo 9 de esta Ley no tendrán obligación de presentar declaración cuando cumplan los siguientes requisitos:
> a) Que sus ingresos totales no superen 75.000 euros anuales.
> b) Que los ingresos correspondientes a rentas no exentas no superen 2.000 euros anuales.

mantiene la ausencia de obligación de declarar si se cumplen determinados requisitos.

A pesar de su importancia, no es materia de esta obra la dimensión tributaria del derecho de asociación, pero no podemos dejar de poner de manifiesto la tendencia de la Hacienda Pública a otorgar el mismo tratamiento fiscal e impositivo a asociaciones sin fines lucrativos y a sociedades mercantiles, lo que podría suponer en la práctica social y económica una confirmación de las tendencias revisoras que pretenden diluir o eliminar el carácter no lucrativo de las asociaciones como elemento definitorio y diferenciador y, favorecer por tanto, su equiparación con las sociedades mercantiles. Como puede comprenderse, la reacción de gran parte del movimiento asociativo organizado fue de protesta por "tratar a las asociaciones de forma análoga a una sociedad mercantil"[225], así como de reivindicación de su función social y de los servicios que realizan para la comunidad.

Pero la tendencia es firme y continuada a la consideración semejante entre personas jurídicas mercantiles y entidades sin fines lucrativos en los ámbios relacionados con la actividad económica, como refleja la STS 1516/ 2018, de 19 de Octubre, que establece que **las asociaciones están sujetas a las normas de defensa de la competencia y sus conductas pueden ser sancionadas conforme a dicha normativa**[226].

Ante esta cuestión, que en mi opinión merecería un mayor estudio tanto por la propia Administración como por la doctrina jurídica, estimo apropiado recordar las palabras de FEDERICO DE CASTRO Y BRAVO, en su crítica a la deformación del concepto de persona jurídica: "*La idea de la persona jurídica tiene una raíz más profunda que la de explicar ciertos fenómenos técnicos (unidad patrimonial, subjetividad de derechos): es la de la existencia de realidades sociales, organizaciones, que tienen propia e interna unidad, que se distinguen de los hombres que las constituyen o las rigen: su nota característica y diferencia está en que existen en torno a un fin distinto y superior, […]. En cambio, en la sociedad o asociación para ganar dinero, sea*

c) Que todas las rentas no exentas que obtengan estén sometidas a retención".

[225] REVERTE MARTÍNEZ, F.M., ob. cit. pág. 125.

[226] https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1185644 14-04-2019.

cualquiera la forma que adopte, falta el fin supraindividual, existe sólo una suma de aspiraciones egoístas, cuya compaginación realiza el Derecho con la figura jurídica de la comunidad de bienes, en forma de copropiedad y de mano común"[227].

D) La aprobación de los Estatutos y el Acta fundacional.

El último de los aspectos que configuran el acuerdo de constitución, es la aprobación de los estatutos, como se precisa en el último párrafo del apartado primero, y en el primero del apartado segundo, del artículo cinco, uniendo la LODA ambos elementos, el acuerdo y la aprobación de los estatutos, concretándose en un solo acto el nacimiento de la asociación y el contenido del vínculo asociativo, que se concreta en los estatutos. Además, su necesidad está determinada por el elemento de organización, necesario para alcanzar cualquier fin de carácter permanente por toda colectividad.

Respecto a la estrecha relación **Acto de Constitución – Estatutos,** se ha contemplado desde una triple perspectiva: la unidad documental o meramente formal (textos escritos tanto del acta fundacional como de los Estatutos); la unidad temporal (la constitución de la asociación y la aprobación de los estatutos se funden en único acto) y la unidad material o de naturaleza (el sentido y razón de ser de los Estatutos reside en el mismo negocio de constitución de la asociación, donde radica su fuerza obligatoria)[228].

La adquisición de la personalidad jurídica asociativa se produce con el otorgamiento del acta fundacional, sin ser necesaria la inscripción registral, que, caso de producirse lo será "a los solos efectos de publicidad".

La inclusión de este criterio fue una de las cuestiones de debate tanto en los trabajos anteriores a la LODA, como en su tramitación parlamentaria, pudiendo estar motivada la adopción final de esta posición sobre la adquisición de la personalidad jurídica a las advertencias formuladas por el Consejo de Estado en su Dictamen 1045/2001, anteriormente citado, en el sentido de ser necesaria mayor concreción en lo relativo a los efectos de publicidad derivados de la inscripción registral[229].

---

[227] Véase Capítulo I, apartado 4.
[228] DE SALAS MURILLO, S, ob. cit. págs. 501-522.
[229] MARÍN LÓPEZ, "Personalidad…", págs. 55, 56 y 57.

Una de las consecuencias que puede desprenderse del artículo 5.2, es que el espacio que puede quedar para las asociaciones en formación es apenas nulo, y no se menciona en la LODA a una posible asociación en fase de formación, pudiendo tal vez hablarse de actos preparatorios o previos al otorgamiento del acta fundacional, pero en ningún caso en el sentido que puede tener en materia de sociedades mercantiles, fundaciones o cooperativas.

El acta fundacional implica la formalización del acuerdo constitutivo, y debe realizarse en documento público o privado, pudiendo plantear esta exigencia de documentación escrita del acta algunas dudas sobre la validez o no de las asociaciones constituidas de manera verbal, pudiendo distinguirse en el documento varios elementos, el primero de ellos el encabezamiento, que identificaría al elemento personal constituyente de la entidad, así como la ubicación temporal y espacial[230].

La parte dispositiva conformaría el cuerpo material del acta, que vendría a recoger las posibles intervenciones de los promotores en relación con la constitución de la asociación, siendo en todo caso de contenido necesario la inclusión precisa de la manifestación de voluntad constitutiva de los fundadores [así como los pactos que, en su caso hubiesen establecido – art. 6.1.b) LODA], y los Estatutos aprobados, en los términos previstos en al art. 7.

Debe incluirse "la designación de los integrantes de los órganos provisionales de gobierno" (art. 6.1.e). En este último apartado del contenido necesario del Acta, pueden surgir algunas dudas al referirse la ley a "órganos provisionales", por la dificultad de comprender la denominación como "provisionales" de los órganos de gobierno de los que se dota la asociación.

En su parte final, el Acta concluye con el levantamiento de la sesión, la fecha y hora de terminación, y la firma de los promotores. Como ha sido

[230] REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. pág. 127.

señalado, los Estatutos deben de estar incorporados al Acta Fundacional, a la que deben de ir acompañando otra serie de documentos[231].

3.2. CARÁCTER Y CONTENIDO DE LOS ESTATUTOS.

Afirman GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, que formando parte del contenido esencial del derecho de asociación la potestad de auto-organización, la concreción de su ejercicio se traduce en la elaboración y aprobación de los Estatutos[232]. Toda vez que ya analizamos la naturaleza jurídica del acto de constitución asociativa del cual forman parte indisoluble los Estatutos, vamos a tratar a continuación una de las notas específicas de este negocio regulador, que es precisamente el carácter normativo de los Estatutos creados[233].

Los estatutos son "norma institucionalizadora de la asociación" y por tanto, ocupan el más elevado escalón de su ordenamiento interno, como fuente primaria, y situándose por debajo de ella los acuerdos que adopten los órganos de la entidad con arreglo a las normas estatutarias[234].

En estos términos, se ha afirmado que en ellos concurren caracteres que determinan a la norma jurídica en sí misma[235], como la abstracción y la generalidad, siendo prueba de esa generalidad, la posibilidad de ser impugnados por los asociados los acuerdos de los órganos asociativos que vayan en contra de los Estatutos (art. 40.3 LODA), así como la obligatoriedad, que deriva del fin común perseguido y de la aprobación de las normas estatutarias por todos los asociados.

En términos genéricos, han de integrar los contenidos necesarios para el funcionamiento de una organización estable y finalista (nombre,

---

[231] Las personas físicas deberán acreditar su personalidad, aunque ya hemos reflejado la posibilidad actual de sustituirla por una autorización expresa para "consentir a la Administración encargada de la inscripción registral para que sean comprobados los datos de identidad de los firmantes".
En el caso de personas jurídicas, debe constar la certificación del acuerdo válidamente adoptado por sus órganos competentes para constituir la asociación y formar parte de la misma, así como la designación de la persona física que la representará. Con respecto a las personas jurídicas, en general, salvo las peculiaridades señaladas sobre la manifestación de su voluntad y la designación de sus representantes, todo el proceso de constitución asociativo viene a ser semejante al de las personas físicas, y concretamente, así lo específica el artículo 5.3 en relación a la constitución de federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones.

[232] GONZÁLEZ PÉREZ Y GONZÁLEZ FARRERES, ob. cit. pág. 191.

[233] DE SALAS MURILLO, S., ob. cit. pág. 517.

[234] LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E, ob. cit. pág. 218.

[235] DE SALAS MURILLO, ob. cit. págs. 526- 534.

domicilio, órganos, fines, objeto y actividades, asociados, etc…). En este sentido, se ha destacado que ni la anterior ley ni la LODA aportan una definición del concepto Estatutos, ni determinan la estructura de los mismos, limitándose a "requerir un contenido mínimo estatutario" en su art. 7.1, del que se ha criticado que no deja aspectos relevantes al ámbito de iniciativa y decisión de los fundadores de la asociación[236].

Desde otro punto de vista, se ha considerado que el establecimiento de un contenido mínimo estatuario es compatible tanto con la autonomía de la voluntad, como con la libertad de auto-organización de los asociados para fijar sus reglas, siendo función de la ley, en este sentido, aportar los contenidos que al menos deben de constar, y establecer los Estatutos –tipo, algunas de cuyas cláusulas se aplicarían a los socios en casos de falta de regulación o de ambigüedad de los estatutos[237], siendo este el criterio de la Jurisprudencia al interpretar también en este sentido de complementariedad, la relación Estatutos-LODA, como nos refleja la Sentencia de la Sala 3ª del T.S., Sección 4ª, de 2 Dic. 2014[238].

A) *Contenido mínimo estatutario.*

El contenido mínimo de la norma estatutaria ha de tener los siguientes tipos de preceptos según su contenido:

- **Normas básicas de identidad de la asociación**, que son aquellos extremos del contenido mínimo estatutario que conforman la identidad de la entidad, tanto ante los asociados, como ante terceros. Aquí incluiríamos la denominación (7.a), el domicilio (7.b) y el ámbito territorial en el que vaya a realizar principalmente sus actividades, la duración (7.c), cuando no se constituya la entidad por tiempo indefinido, así como los fines y actividades (7.d). Respecto a esta última cuestión, se añade el requerimiento de que sean "descritos de forma precisa". En opinión de DE SALAS MURILLO es la propia naturaleza de la figura asociativa, y su carácter finalista e instrumental, la que exige la precisión de los fines, no entendiéndose que los fundadores no conozcan sus propósitos al crear la entidad. Asimismo, razones de seguridad jurídica para futuras personas que quieran integrase en la entidad, requieren que deban conocerse los fines y

[236] LASARTE ÁLVAREZ, ob. cit. págs. 297 y 298.
[237] DE SALAS MURILLO, S, ob.cit. pág. 507.
[238] Sentencia de la Sala 3ª del T.S., Sección 4ª, de 2 Dic. 2014 (Rec.4594/2012, BDJ icamur).

actividades que pretende una asociación. De hecho, estos datos de identificación que constan en los estatutos, y sus posibles modificaciones, serán inscribibles en el Registro de Asociaciones, según el art. 28.1 de la LODA, y tendrán carácter de públicos (art. 29).

- Asimismo, será contenido necesario la **regulación del elemento personal**, el régimen que configure su base de personas, el sustrato que conforma a la entidad, entre las que se incluyen las siguientes cuestiones: los requisitos de admisión y baja, procedimientos de sanción y separación, derechos y obligaciones de los asociados. También podrán incluir, en su caso, posibles clases de asociados, y consecuencias del impago de las cuotas. Se ha señalado que la capacidad de disponibilidad en esta materia es bastante amplia, pudiendo establecer con libertad las condiciones y requisitos de admisión que se consideren oportunos[239]. Tan sólo plantean algún tipo de limitación, los derechos que la LODA reconoce a los socios, en los términos del art. 21, como las garantías en las medidas sancionadoras que pueda imponer la entidad.

- Los Estatutos deben de contener las **bases para el funcionamiento orgánico de la entidad:** criterios que garanticen el funcionamiento democrático [en los términos señalados en el art. 2.5]; órganos de gobierno y representación, su composición y procedimientos; reglas para la elección de los cargos y sus funciones, atribuciones y formas de adopción y ejecución de acuerdos, incluyendo los quórums necesarios para la válida constitución de los órganos, así como la cantidad de socios necesaria para realizar convocatorias o proponer asuntos.

- Finalmente, los últimos apartados del art. 7.1 (i,j,k) requieren la constancia en los estatutos de una serie de cuestiones que podemos denominar **de Administración de la entidad,** como establecer un régimen de contabilidad, documentación y administración; determinar la fecha de cierre asociativo; la determinación del patrimonio inicial y previsión de recursos económicos de los que hacer uso. Por último, la previsión de las causas de disolución y destino del patrimonio en ese caso, que no podrá ir en contra del carácter no lucrativo de la entidad.

[239] GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit. pág. 195.

Respecto a los posibles límites estatutarios, además de este contenido necesario, los Estatutos también podrán contener cualesquiera otras disposiciones y condiciones lícitas que los promotores consideren convenientes, siempre que no sean contrarias al ordenamiento jurídico ni contradigan los principios configuradores de la asociación, cuestión que ya se plantea en la regla del artículo 2.4 de la LODA. Como analizaremos al tratar el régimen de las asociaciones, serán los Estatutos los que conformen el régimen interno de la entidad, rigiendo con carácter supletorio lo dispuesto en el art. 12 sobre régimen interno. Ello supone el reconocimiento de una gran capacidad de auto-organización asociativa, como iremos progresivamente estudiando.

La denominación y el domicilio, junto al ámbito territorial donde haya de realizar la asociación principalmente sus actividades, son los dos primeros requisitos que debe presentar el contenido mínimo anteriormente reseñado. Por su trascendencia para determinar el nacimiento y desarrollo de la entidad creada, la LODA les dedica un tratamiento específico en los artículos 8 y 9.

B*) Denominación asociativa y alcance del control de la Administración registral.*

La denominación (*nomine societatis),* es a la vez, un derecho, el de la libre elección del nombre, y una obligación que debe ser cumplimentada para perfeccionar la constitución de la asociación, siendo por ello uno de los contenidos mínimos imprescindibles de los estatutos[240]. El artículo 8 establece una serie de prohibiciones en relación con las denominaciones de las asociaciones, que según los apartados del precepto pueden sintetizarse en tres niveles de restricción:

- La prohibición de términos o expresiones que induzcan a error o confusión sobre su propia identidad o naturaleza, concretándose, a manera de ejemplo, en "palabras, conceptos o símbolos, acrónimos y similares propios de personas jurídicas diferentes".

- La de denominaciones que incluyan expresiones contrarias a las leyes o a los derechos fundamentales, prohibición que debe ser puesta en relación con la licitud de los fines, y con el contenido del art. 515 del Código

[240] GÓMEZ MONTORO, A.J., *Asociación,…,* ob. cit. pág. 158.

Penal, anteriormente comentado al tratar sobre los límites del derecho de asociación.

- El tercer apartado del art. 8, prohíbe las denominaciones que supongan coincidencia o similitud con las de otras entidades que estén previamente inscritas en el Registro que les corresponda, o con otras personas jurídicas o físicas, salvo que se cuente con autorización expresa, o marcas registradas notorias, salvo consentimiento.

Posiblemente sea este tercer apartado el de mayor complicación jurídica, aunque poniendo en relación su contenido con el artículo 25.3 de la LODA, sobre la existencia de un fichero de denominaciones para evitar duplicidad o semejanzas entre asociaciones, el criterio de prioridad de la denominación inscrita con anterioridad, puede ser bastante clarificador y es válido tanto para el Registro Nacional, como para los Registros Autonómicos de Asociaciones, e incluso a Registros de otras modalidades asociativas[241]. EL Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones (RRNA) de 2015, en sus artículos 9, 22 y 23 establece los límites y requisitos de denominaciones.

La cuestión de la denominación, del nombre asociativo, no deja de ser, además de trascendente, compleja, tanto por afectar a la seguridad del tráfico jurídico en el ámbito civil y mercantil, como por suponer una competencia administrativa de gran importancia que afecta a la inscripción o denegación de inscripción registral de una entidad.

La Jurisprudencia ha tratado de precisar el alcance de esa atribución a la Administración registral de una capacidad de control sobre las denominaciones asociativas. En este sentido reseñamos la STS, sala 3ª, de lo Contencioso-Administrativo, de 25 de enero de 2005, en el recurso interpuesto por la Asociación de antiguos alumnos de los colegios de la Guardia Civil, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros, por el que se

[241] El contenido del art. 25.3 es el siguiente: "El Registro Nacional de Asociaciones llevará un fichero de denominaciones, para evitar la duplicidad o semejanza de éstas, que pueda inducir a error o confusión con la identificación de entidades u organismos preexistentes, incluidos los religiosos inscritos en su correspondiente registro".
En cumplimiento de lo previsto en este artículo la página web del ministerio del interior tiene un servicio de consulta de denominaciones asociativas, disponible en el siguiente enlace:
http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/asociaciones/consulta-del-fichero-de-denominaciones. Último acceso 27/08/2021.

acordó inadmitir a trámite la solicitud formulada por la Asociación recurrente de declaración de nulidad de pleno derecho de la Resolución del Ministro del Interior, que acordó la inscripción en el Registro Nacional de Asociaciones de la denominada "Asociación de huérfanos de antiguos alumnos y profesores de los colegios y academias de la Guardia Civil", de Sevilla, que en su Fundamento jurídico sexto nos precisa que, en términos similares a la doctrina establecida por el TC en relación a la denominación de los partidos políticos [STC 85/1986, de 25 de junio], ni la Constitución ni la Ley atribuyen a la Administración de un tipo de verificación que otorgue un amplio margen de decisión y control sobre la denominación del partido político constituido, aplicable en este caso a la denominación de las asociaciones, tarea esta que corresponde a los órganos jurisdiccionales.

Posiblemente mayor complejidad plantee la cuestión de la aplicación a la denominación asociativa de las disposiciones de la Ley 17/2001, de 7 de Diciembre, de Marcas[242], máxime con el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información que vivimos en nuestra sociedad actual.

Puede ser de interés reseñar en esta línea, como antecedente del uso del nombre asociativo como marca propia en internet por asociaciones, y el posible conflicto con entidades mercantiles con marcas registradas semejantes, la controversia jurídica entablada en la primera década de este siglo, entre una entidad asociativa juvenil y un importante medio de comunicación en relación al uso del nombre en redes sociales del término "Murciarock"[243].

[242] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2001-23093 10 de agosto de 2015.

[243] La Sentencia de la Audiencia Provincial de Murcia, sentencia nº 285/2005 de AP Murcia, sección 2ª, de 2 de noviembre de 2005 (Rec.125/2005. Bd vlex-icamur), vino a confirmar la del Juzgado de instancia que, con fecha 4 de Noviembre de 2004 dictó en los autos principales la sentencia cuya parte dispositiva decía así: "FALLO: Que estimando la demanda interpuesta por el Procurador Sr. González Conejero Martínez en representación de "La Verdad Digital, S.L." contra la Asociación Juvenil Murciarock y desestimando la reconvención formulada por esta, debo declarar y declaro que:

a. La utilización por la demandada de la denominación Murciarock y la utilización del dominio www.murciarock.org, vulnera el derecho a la marca "Murciarock" conferido a la actora.
b. Debo condenar y condeno a la demandada a que rectifique los Estatutos de fundación de la sociedad a fin de que sea suprimida de los mismos la referencia a "Murciarock" y a que se modifique el nombre del dominio anteriormente citado.
c. Debo condenar y condeno, a que la parte dispositiva de esta sentencia se publique en su periódico de nivel regional y a costa de la demandada.
d. Condeno en costas a la parte demandada."

En semejante sentido de conflicto jurídico entre denominación asociativa y derecho de marca, la Sentencia nº 127/2015 de la Audiencia Nacional[244], en relación a la inscripción como asociación de la entidad "Democracia Real ya", viene a reconocer, en un sentido más amplio y actualizado, esta competencia de control de la Administración, precisando en los términos recogidos en su Fundamento jurídico cuarto, que la comprobación por la Administración en relación con la denominación asociativa ha de tratar de verificar que la misma no pueda ser origen de confusión o de inducción a error de terceros, al poderse identificar con ella a otra asociación o entidad preexistente, y recordando el estrecho ámbito de esa facultad de comprobación, ya que sólo podrá intervenir la Administración registral solicitando el cambio de denominación en el caso de "plena identidad o coincidencia".

La Sentencia de la Audiencia Nacional, realizando una labor de interpretación del artículo 8.3 de la LODA con base en la realidad actual de las redes sociales y las plataformas de internet, considera que para apreciar la "notoriedad" de la marca denominativa de la Plataforma, se ha de tener en cuenta el espacio en el que ese movimiento ciudadano se inicia y desarrolla, que es en internet a través de las diversas redes sociales, no pudiendo ignorarse la relevancia social de esas redes por su influencia en la formación de opinión pública y como nueva herramienta de participación ciudadana.

Por todos esos motivos su resolución final no puede ser sino la de estimar que no procede la inscripción de la asociación "Democracia real ya", debido a que su denominación induce a error o confusión, en relación con la marca registrada existente "DEMOCRACIA REAL YA (D.R.Y)", según se recoge en sus F.J. 7º y 8º[245].

La Asociación Juvenil Murcia Rock interpuso recurso de casación ante el TS que mediante Auto de TS, Sala 1ª, de lo civil, 12 de mayo de 2009 (Rec. 713/2006 BD vlex - icamur) no fue admitido. Sin ánimo de entrar en los fundamentos de la litis, y máxime cuando se trata de cosa juzgada, si considero de interés mencionar que en los documentos que se encuentran en las bases de datos jurídicas respecto a la litis no se haga mención ni fundamentación alguna ni al artículo 22 de la CE, ni al contenido de la LODA, especialmente en lo concerniente a su contenido de carácter orgánico (Disposición Final Primera. 1.), así como a la totalidad del Capítulo II sobre Constitución de Asociaciones que tiene carácter de aplicación en todo el Estado (Disposición Final Primera. 2).

[244] (Sala de lo Contencioso, 10 de junio de 2015, nº rec. 319/2013. BD Vlex-icamur).

[245] Reproducimos por su interés el apartado final del FJ 7º y el FJ 8º: "En el presente caso, de las pruebas practicadas y documental aportada, además de poderse consultar en internet, podemos afirmar que la

A modo de conclusión se puede afirmar que la Administración registral tiene la capacidad de no proceder a la inscripción cuando se estime que se vulneran las reglas del art. 8 de la LODA, requiriendo una modificación de la denominación que se estime incorrecta. Esta decisión administrativa, lógicamente, podrá ser revisada en vía contencioso - administrativa, tanto a iniciativa de la asociación a la que se le deniegue la inscripción, como por parte de los que se sientan afectados en sus intereses al quedar inscrita la asociación. Asimismo es posible que no habiéndose impugnado en el orden contencioso – administrativo, se plantee la correspondiente demanda ante la jurisdicción civil. De esta forma parece garantizarse tanto la garantía del derecho de toda asociación a su identidad con su propia denominación, como los derechos de terceros y la seguridad del tráfico jurídico[246]. Sobre estas cuestiones profundizaremos a continuación.

C) *Sobre el domicilio como elemento determinante del marco normativo y registral.*

Del mismo modo que para las personas físicas el domicilio es el elemento usado por el ordenamiento jurídico, para ubicar en el espacio, a los efectos que interesen al derecho, a una concreta persona, el domicilio o

---

marca "DEMOCRACIA REAL YA", es una "marca notoria", y que viene a representar a un colectivo determinado cuyo eco social no ha escapado a la mayoría de la ciudadanía. Por ello, admitir la inscripción de la Asociación "DEMOCRACIA REAL YA", supone, primero, obviar ese fenómeno social; y segundo, introducir un motivo de error o confusión en los ciudadanos que identifican dicha "denominación" con la Plataforma ciudadana en la que se fraguó el "Movimiento 15-M", el primario, cuya singular estructura, forma de adopción de acuerdos y medios de expresión utilizados, la caracteriza, siendo voluntad de sus participantes mantener ese "status quo" de expresión ciudadana.

OCTAVO

Así las cosas, no procede la inscripción de la Asociación "DEMOCRACIA REAL YA", debido a que su denominación induce a error o confusión, en relación con la marca "DEMOCRACIA REAL YA (D.R.Y)". La consecuencia de esta declaración viene determinada por lo que hemos declarado en el Fundamento Jurídico Cuarto, es decir, que la Administración debe requerir a la citada Asociación con el fin de que modifique su solicitud, eligiendo o designando una nueva "denominación", que cumpla las condiciones previstas en el citado art. 8.3, de la Ley orgánica 172002, de 22 de marzo.

Como hemos puesto de manifiesto, aquí no se trata de solventar un conflicto por lesión de los derechos derivados de la titularidad de una marca, cuya vía procedimental viene determinada por la Ley de propiedad de Marcas, sino la procedencia o no de la inscripción, a los efectos del ejercicio del Derecho de asociación, de una denominación que induzca a error o confusión a los ciudadanos, calificación, y valga la expresión, que es competencia del Ministerio del Interior, en cuya comprobación ha de actuar dentro de los estrechos límites que la norma le faculta, única y exclusivamente, en relación con la "denominación", no con la infracción de los derechos derivados de la marca en cuestión".

[246] Véase GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit. págs. 203-205, así como ANZÚREZ GURRÍA, J.J., *La protección constitucional de las asociaciones. Sobre la dimensión colectiva del Derecho de asociación.* Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014. Págs. 264-267.

la sede se entiende que es el lugar donde han de ejercer sus derechos y obligaciones las personas jurídicas. Nos subraya ANZURES GURRÍA que, al igual que ocurría con la libre elección del nombre, la libertad de elección del domicilio de la asociación está protegida constitucionalmente por la dimensión colectiva del derecho fundamental de asociación[247], que implica tanto una dimensión positiva, la libertad de elegir libremente su sede, como una dimensión negativa, la de no poder ser obligada la entidad a establecer o modificar su domicilio si no lo desea.

Nuestro C.C., en relación con el domicilio de las personas jurídicas, establece criterios para su determinación en el art. 41: en primer lugar, lo que dicten las leyes que las creen, sus estatutos o normas fundacionales (en consonancia con lo dispuesto en el art. 37, sobre la capacidad de las personas jurídicas de "interés público"). En segundo, a falta de la anterior determinación, el lugar en que se encuentre su representación legal, y por último, a falta de posible aplicación de los dos criterios anteriores, el domicilio será el de la localidad donde desarrolle su actividad o "ejerza las funciones principales de su instituto".

Según dispone el artículo 9.1, deben estar domiciliadas en España las asociaciones que se constituyan según la LODA, cualquiera que sea el ámbito territorial en que desarrollen principalmente sus actividades[248]. El lugar concreto será fijado en los estatutos, pero su determinación estará limitada a dos posibilidades, o bien, el lugar de la sede de su órgano de representación, o, en segundo lugar, aquel dónde desarrolle principalmente sus actividades.

El artículo del 18 del RRNA de 2015 regula la constancia del domicilio y de la identidad, siendo interesante destacar el apartado 2 que precisa que: "cuando la asociación señale como domicilio social el de una institución o entidad pública o privada, el Registro requerirá de aquélla documento acreditativo de la conformidad con tal señalamiento por parte de dicha institución o entidad".

[247] ANZURES GURRÍA, J.J., ob. cit. pág. 268.

[248] GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit. pág. 205. Para estos autores se trata de algo obvio toda vez que se trata de asociaciones constituidas según la LODA, y cuyo artículo 9.1 establece ese principio general.

Como ya se ha señalado, el domicilio y el ámbito territorial son dos de las primeras cuestiones que son requeridas en el contenido mínimo estatutario, y su trascendencia es esencial, en concreto, y entre otras cuestiones, porque es determinante del carácter estatal o autonómico de la asociación, y por tanto, también del marco normativo aplicable, que puede variar en el supuesto de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en la materia y las hayan desarrollado. En todo caso, la delimitación por la entidad del "ámbito territorial en que haya de realizar principalmente sus actividades" tendrá consecuencias en la competencia de la administración registral que corresponderá a la asociación, en los términos del art. 26[249].

Algunos autores plantean críticas a la redacción planteada por la LODA al no establecer con precisión que "el domicilio de la asociación y la sede del órgano de representación habrán de coincidir", por lo que pueden plantearse equívocos, como que el ámbito territorial y el domicilio radiquen en dos comunidades autónomas diferentes[250].

Además de las asociaciones constituidas según la LODA, los apartados 2 y 3 del art. 9 vienen a requerir que tengan domicilio en España, o al menos que establezcan una delegación en territorio español, aquellas asociaciones que, o bien desarrollen actividades principalmente en España (art. 9.2), o bien ejerzan actividades de forma estable o duradera (art. 9.3).

El párrafo primero de este apartado tercero del artículo 9, parece establecer una "reserva" o una "expectativa" de régimen europeo comunitario en materia de asociaciones, al introducir la frase "sin perjuicio de lo que disponga el ordenamiento comunitario", antes del requerimiento de establecimiento de delegación en territorio español para las asociaciones extranjeras. A este respecto, poco se ha avanzado a efectos prácticos desde que a finales del siglo pasado la Comisión Europea presentara tres propuestas de Estatutos para la creación de una Cooperativa Europea

[249] Que establece que en cada Comunidad Autónoma existirá un Registro Autonómico de Asociaciones que tendrá por objeto la inscripción de las asociaciones que desarrollen principalmente sus funciones en el ámbito territorial de aquéllas (art. 26.1).
[250] GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob.cit. págs. 206-207.

(SCE), una Sociedad Mutua Europea (ME) y una Asociación Europea (AE)[251].

Sobre esta propuesta modificada de Reglamento CEE del Consejo por el que se establece el Estatuto de la Asociación Europea (publicada en el DOCE Nº C236, de 31 de Agosto de 1993), GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES realizan una interesante referencia al domicilio de las asociaciones europeas, en el que entre otras cuestiones nos aportan el carácter determinante del domicilio para fijar el Registro del Estado miembro en el que habrá de inscribirse la asociación y de la legislación nacional que será supletoria para la constitución, funcionamiento y régimen jurídico de la asociación[252].

En tanto se proceda a desarrollar, en su caso, la normativa europea en materia asociativa, las asociaciones extranjeras que desarrollen actividades, tanto principalmente, como de forma estable o duradera, deberán establecer una delegación en territorio español. Sobre el procedimiento para cumplimentar este requerimiento, debemos remitirnos al capítulo V de la LODA, sobre los registros de asociaciones, en concreto a los artículos 25.1.b y 28. El RRNA de 2015, en la Sección 10ª de su Capítulo II, artículos 63 a 66, establece los procedimientos de inscripción de delegaciones en España de asociaciones extranjeras.

4. LA ACTIVIDAD REGISTRAL DE LA ADMINISTRACIÓN.

Analizado hasta aquí el proceso del nacimiento y constitución del ente asociativo, consideramos necesario incluir en nuestro estudio alguna de las parcelas de la LODA que tienen una mayor relación con la dimensión pública, o más precisamente con la actuación de las Administraciones Públicas en relación con el derecho de asociación.

[251] REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. págs. 138-139.

[252] GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit. págs. 210 y 211. Sobre la materia asociaciones europeas, véase TEIJO GARCIA, C. "Democracia, sociedad civil europea y asociaciones Europeas: un olvidado vacío legal. Nuevas reflexiones a la luz del derecho europeo de asociación recogido en el artículo 12 de la carta de derechos fundamentales". Madrid. Universidad de Cantabria Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, 2003.

La importancia de esta cuestión podemos apreciarla revisando el contenido del artículo 4, denominado precisamente "Relaciones con la Administración", que nos refleja que, aunque la "sedes materiae" de la asociación es básicamente el Derecho Privado o Civil, concurren de forma importante otras consideraciones desde los ángulos del Derecho Constitucional o del Administrativo[253]. De esta norma podemos extraer algunos de los rasgos esenciales que en relación con el Derecho de Asociación deberán guiar la actuación de los poderes públicos y que podríamos concretar en los siguientes principios:

- La Administración no podrá interferir en la vida interna de las asociaciones mediante la adopción de medidas preventivas o suspensivas.

- Los poderes públicos no ayudarán en ningún caso a las asociaciones que puedan practicar en su admisión o funcionamiento discriminación de ningún tipo.

- Tampoco lo harán con asociaciones que promuevan o justifiquen el odio o la violencia, enaltezcan y justifiquen los delitos de terrorismo, o realicen actos que menosprecien o humillen a las víctimas de los delitos de terroristas o sus familiares.

Junto a estos tres principios [apdos. 2, 5 y 6 del art. 4] que disponen de rango de ley orgánica [Disp. Final Primera. 1], podríamos añadir en las tareas de las Administraciones en relación con las asociaciones, una genérica labor de fomento que deberá ser realizada por los poderes públicos para "la constitución y el desarrollo de las asociaciones que realicen actividades de interés general" [art. 4.1], entre la que se incluye una oferta de asesoramiento y asistencia técnica por parte de la Administración para quienes desarrollen proyectos asociativos de interés general [art. 4.4].

Posiblemente la actividad de mayor trascendencia que realiza la Administracion Pública en relación con el ejercicio del derecho de asociación, sea la actividad registral, es decir la creación, regulación y actuación en la vida asociativa de los Registros de Asociaciones, que determinará los efectos que se producen con la inscripción registral.

[253] CARPIO MATEO, ob. cit. págs. 770-771.

4.1. EFECTOS DE LA INSCRIPCIÓN REGISTRAL.

El capítulo II de la LODA, sobre constitución de las asociaciones finaliza con la inscripción en el Registro. Como hemos comentado con anterioridad, con el otorgamiento del acta fundacional adquiere la asociación su personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, "sin perjuicio de la necesidad de su inscripción a los efectos del artículo 10", que precisa el último párrafo del artículo 5.2. Este artículo 10, repite en su primer apartado lo dispuesto en el artículo 22.3 CE, al disponer que "las asociaciones reguladas en la presente ley deberán inscribirse en el correspondiente Registro, a los solos efectos de publicidad".

Se ha cuestionado por la doctrina cuáles son en realidad tales efectos, porque las consecuencias que se pueden derivar de la inscripción no son únicamente "los solos efectos de publicidad" mencionados por la CE y la LODA, sino que también se producen otros resultados de mayor importancia, entre las que pueden destacarse dos[254]:

En primer lugar, en los términos previstos en el art. 10.2 LODA, que se reiteran en el art. 4. e) del vigente Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones, la inscripción registral hace públicos la constitución, los estatutos, los órganos de representación de las asociaciones y demás actos inscribibles.

Y, como segunda consecuencia, el régimen de responsabilidad de la asociación inscrita es plenamente diferente al de la asociación no inscrita, sobre todo en lo que corresponde a la responsabilidad de los asociados, siendo éste el más trascendente efecto de la inscripción. Al respecto, se ha manifestado que el art. 10.4. LODA concreta las consecuencias de la falta de inscripción, de tal manera que tanto los promotores como los asociados podrían llegar a responder de las obligaciones contraídas con terceros, pese a que, según la propia LODA, la asociación aunque no se haya realizado la inscripción, dispone de personalidad jurídica, apuntando de forma crítica las importantes dificultades de interpretación y problemas que, en su opinión, plantea el art. 10.4 de la LODA[255].

[254] MARÍN LÓPEZ, " Personalidad jurídica…", ob. cit. págs. 137 y 138.
[255] SANTOS MORÓN, M.J., ob. cit. págs. 130-132.

Los conceptos personalidad jurídica, responsabilidad por deudas de la entidad y patrimonio propio, que se habían considerado históricamente como conceptos vinculados entre sí, según los criterios de este artículo 10 vienen a quedar separados, al existir una clara diferencia entre personalidad y responsabilidad, por un lado, y, de otro, válida constitución asociativa e inscripción registral. Porque, aunque la inscripción en el registro no implique la atribución de personalidad jurídica, sí que es imprescindible para limitar la responsabilidad de los asociados[256].

Tal vez pueda ayudarnos un poco a comprender la situación jurídica de las asociaciones constituidas según la LODA y no inscritas en su correspondiente Registro (nacional o autonómico), si, salvando las distancias, acudimos al derecho italiano, y a la figura de las asociaciones no reconocidas. Recordando las palabras de GALGANO que citábamos cuando analizábamos la naturaleza jurídica del "pactum associationis", afirmando que las diferencias entre la asociación reconocida y la no reconocida radicaban, fundamentalmente, [además de la incapacidad de adquirir bienes a título gratuito], en la responsabilidad de los administradores por las obligaciones asumidas en nombre de la asociación[257].

4.2. EL REAL DECRETO 949/2015, DE 23 DE OCTUBRE DEL REGLAMENTO DEL REGISTRO NACIONAL DE ASOCIACIONES.

Como señala la Exposición de Motivos del Real Decreto 949/ 2015, de 23 de octubre del Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones, (RRGA), en su párrafo I, la LODA *"desposee a los poderes públicos, por un lado, de potestades de control preventivo o, como dice la propia ley, de facultades que pudieran entrañar un control material de legalización o reconocimiento de las asociaciones y, por otro, de atribuciones que supongan intervención o injerencia en su funcionamiento interno. De esta manera, las asociaciones nacen al Derecho desde el mismo momento del acuerdo fundacional adoptado por los promotores, adquiriendo personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, y se dotan de sus propias reglas de organización y funcionamiento a través de los correspondientes estatutos. No obstante, por*

[256] GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit., pág. 215. En su opinión, se ha producido un resultado que "parece relativizar la trascendencia de que el legislador se haya inclinado por sancionar la llamada "tesis declarativa", pues, en cierto modo, los efectos derivados de la inscripción cubren la finalidad perseguida con la tesis opuesta del carácter constitutivo de la inscripción registral".
[257] GALGANO, ob. cit. pág. 142.

razones de seguridad jurídica, es una práctica consolidada en nuestro Derecho la facultad de las asociaciones de inscribirse en un registro que, como queda expuesto, carece de cualquier efecto constitutivo, realizándose al único objeto de dar publicidad a la existencia de las mismas".

Para tal fin, en uso de la facultad conferida al Gobierno en la Disposición Final tercera de la LODA, se aprueba el nuevo reglamento que viene a sustituir al anterior Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes registros de asociaciones, aprobado por el Real Decreto 1497/2003, de 28 de noviembre, que como señala la propia exposición de motivos mostraba ya numerosas carencias y deficiencias.

El reglamento, que consta de un total de 68 artículos se estructura en tres títulos, el preliminar, que versa sobre disposiciones generales de carácter registral; el I, relativo a organización y funcionamiento del Registro, y el título II, sobre procedimientos de inscripción, completándose con siete disposiciones adicionales, y dos disposiciones transitorias.

El Registro Nacional de Asociaciones (RNA, en adelante) es un registro público, administrativo y único para todo el Estado español. Tiene su sede en Madrid, dependiendo orgánicamente del Ministerio del Interior – de su Secretaría General Técnica- (cfr. art. 3 del R.D 949/ 2015).

Su finalidad u objeto es la inscripción de las entidades sin fin de lucro del tipo asociaciones, federaciones, confederaciones o uniones de asociaciones, cuyo ámbito sea estatal, y que no actúen principalmente en el ámbito territorial de una única comunidad autónoma, siempre que no estén sometidas a un régimen asociativo específico (véase art. 1 de la LODA)[258].

Los principios de actuación a los que queda sujeto el RNA serían:

- Legalidad: de las formas extrínsecas de los documentos y la validez de su contenido.

- Legitimación: verificando la capacidad de las personas que otorguen y suscriban documentos para su inscripción.

[258] El art. 2 del R.D., además de determinar en su apdo. 1 el objeto del RNA, viene a delimitar en su apdo. 2, la consideración de federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones a las entidades asociativas de segundo grado, promovidas por personas jurídicas de naturaleza asociativa (cfr. art. 3. f de la LODA).

- Tracto sucesivo: la modificación o extinción de actos asociativos requiere su previa inscripción.

- Integridad: impidiendo la manipulación del contenido de los asientos.

- Publicidad: haciendo públicos la constitución, estatutos, órganos representativos y demás actos inscribibles.

Según se precisa en el artículo 7, el registro se estructura en 4 secciones:

> Sección 1.ª Asociaciones.
>
> Sección 2.ª Federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones.
>
> Sección 3.ª Asociaciones juveniles.
>
> Sección 4.ª Delegaciones en España de asociaciones extranjeras.
>
> Las Secciones 1.ª, 2.ª y 3.ª tienen por objeto las asociaciones, federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones de ámbito estatal, y de todas aquellas que no desarrollen principalmente sus funciones en el ámbito territorial de una única comunidad autónoma, así como las asociaciones juveniles de igual ámbito de actuación.
>
> La finalidad de la Sección 4.ª es la de agrupar y ordenar las asociaciones extranjeras con delegación en España".

En mi opinión, unos de los principales aciertos de esta nueva regulación registral, es la de cubrir un importante vacío legal mediante la regulación de dos situaciones de indudable importancia para el tráfico jurídico, como son las fusiones y transformaciones de asociaciones, que hasta ahora no tenían adecuada constancia, y estaban siendo objeto de importantes controversias jurídicas. En palabras señaladas en su parte expositiva: *" Se contempla, por tanto, la forma de inscribir tanto el supuesto de fusión entre dos o más asociaciones para crear una nueva, como el de fusión por absorción, así como se define, a los solos efectos de este reglamento, qué se entiende por transformación, comprendiéndose dentro de este concepto tanto la modificación del ámbito territorial de actuación, de estatal a autonómico y viceversa, como el cambio de régimen jurídico de la asociación,*

cuando ésta deja de regirse por el régimen general y común de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, para someterse a un régimen asociativo específico y viceversa".

También es importante la aportación del artículo 2.2, definiendo a las entidades de segundo grado: "…*se consideran federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones las entidades asociativas de segundo grado, cuyos promotores son personas jurídicas de naturaleza asociativa constituidas al amparo de dicha ley orgánica e inscritas en el Registro Nacional de Asociaciones o en los correspondientes registros autonómicos de asociaciones.*

En concreto, se consideran federaciones y uniones las entidades promovidas por tres o más asociaciones, y confederaciones las entidades promovidas por un mínimo de tres federaciones".

Es asimismo trascedente la previsión del artículo 9, que determina que el Registro Nacional de Asociaciones gestiona un instrumento central y único, de indudable utilidad, como es el Fichero de Denominaciones, recibiendo y centralizando la información tanto de los registros autonómicos como de los registros especiales, destinado a ofrecer publicidad sobre el nombre de las entidades inscritas en cualquier tipo de registro de asociaciones evitando la duplicidad o semejanza de nombres.

Y por su utilidad a efectos prácticos, reproducimos el artículo 34, sobre tipos de inscripciones, que puede servir de utilidad a los equipos directivos de las asociaciones para conocer cuales son los datos que deben de ser aportados a los Registros de Asociaciones en las que están inscritas.

Artículo 34. *Tipos de inscripciones.*
1. El Registro practicará las inscripciones a solicitud de persona interesada o de oficio.
2. Se practicarán a solicitud de los interesados las inscripciones de:
a) Constitución de asociaciones.
b) Constitución de federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones.
c) Transformación de asociaciones.
d) Modificación de estatutos.
e) Identidad de los titulares de la junta directiva u órgano de representación.

f) Apertura y cierre de delegaciones y establecimientos.
g) Incorporación y separación de asociaciones a federaciones, confederaciones y uniones, o de cualquiera de éstas a entidades internacionales.
h) Fusión de asociaciones.
i) Disolución de asociaciones.
j) Delegaciones en España de asociaciones extranjeras.
3. Se practicarán de oficio las siguientes inscripciones:
a) Las ordenadas por resolución judicial firme.
b) Las relativas a la declaración y revocación de la utilidad pública de las asociaciones de ámbito estatal.

4.3. DERECHO TRANSITORIO. ADAPTACIÓN DE ESTATUTOS A LA LODA. LA PRÁCTICA DE NOTA MARGINAL PREVISTA EN EL R.D. 949/2015.

La Disposición Transitoria Primera de la LODA, establecía que las asociaciones inscritas en el correspondiente Registro con anterioridad a la entrada en vigor de la LODA, conservando su personalidad y capacidad, estarían sujetas a la misma "pero deberán adaptar sus Estatutos en el plazo de dos años". Además, en su apartado 2, introducía para estas entidades inscritas el deber de declarar, mediante notificación al Registro y en el mismo plazo de dos años "que se encuentran en situación de actividad y funcionamiento", "la dirección de su domicilio social, y la identidad de los componentes de sus órganos de gobierno y representación, así como la fecha de elección o designación de éstos".

Ciertamente que la redacción de esta Disposición Transitoria, no demasiado afortunada en nuestra opinión, podría provocar ciertas dudas interpretativas, como ya manifestamos dentro del período transitorio[259], y siendo objeto asimismo de fundadas críticas doctrinales[260].

[259] REVERTE NAVARRO, A, (Dir), y REVERTE MARTÍNEZ, F.M., La nueva Ley reguladora del Derecho de Asociación, y su incidencia sobre las asociaciones juveniles, Concejalía de Juventud, Ayuntamiento de Murcia. En esta obra editada en 2004, en su página 173, ya señalábamos: "La Disposición Transitoria 1ª de la Ley, que establece los mecanismos para la adaptación a la nueva Ley de las asociaciones ya existentes, puede prestarse a algunas dudas en su interpretación, pero tratando de utilizar un lenguaje claro y comprensible para todo el mundo vamos a proponer criterios e ideas para que puedan ser objeto de debate y reflexión por los y las participantes de las Asociaciones a cuyas manos llegue esta publicación".
[260] GÓMEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit. pág. 475.

En pleno período transitorio, el RD 1497/2003, a través de la Disposición Transitoria única, sobre adaptación de Estatutos a la LODA aportaba, o pretendía aportar, criterios e indicaciones para la realización de la adaptación, complementarios de los dispuestos en la Ley. En este sentido, viene a determinar que la adaptación de estatutos a la ley será por acuerdo de la asamblea general de socios y las asociaciones "deberán presentar a tales efectos en el registro de asociaciones correspondiente, dentro del término de un mes desde que se acordó la adaptación, la siguiente documentación":

a) Solicitud de constancia registral de la adaptación a la LODA, con los requisitos requeridos en la Disposición transitoria.

b) Certificado extendido por el secretario o miembro del órgano de representación de la entidad con facultades para certificar sobre los acuerdos sociales, con el visto bueno del presidente o representante legal de la asociación.

c) Acta, o certificado del acta, en la que figure el quórum de asistencia, el resultado de la votación y el acuerdo de la asamblea general de asociados convocada específicamente para adaptar los estatutos a las previsiones de la ley y normas de desarrollo, o la manifestación de que no precisan de adaptación por adecuarse a las previsiones de la Ley.

d) Estatutos adaptados firmados por los representantes de la entidad, en su caso.

Con respecto a los efectos del no cumplimiento de estas obligaciones, los apartados 2 y 3 de la Disposición Transitoria preveían que:

2. "Transcurrido el plazo de dos años, no se inscribirá en el correspondiente registro documento alguno de las asociaciones no adaptadas, hasta que se haya efectuado ante el registro la acreditación en forma de los extremos a que se refiere el apartado 1 anterior.

3. Las asociaciones no adaptadas, ni disueltas, que actúen, en su caso, sin haber regularizado su situación registral se asimilarán a las asociaciones no inscritas a los efectos previstos en el artículo 10 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo".

En este sentido, reseñar que por la Sentencia de 20 de abril de 2006, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo[261], se declaraba la nulidad radical de este apartado tercero de la disposición transitoria única del Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes Registros de Asociaciones, aprobado por Real Decreto 1497/2003, de 28 de noviembre [«BOE» núm. 241, de 9 de octubre de 2006, páginas 34931 a 34931 (1 pág.)].

De la trascendente sentencia, destacamos la siguiente argumentación de su Fundamento Noveno:

"El precepto combatido, tal y como aparece redactado, no sólo resulta confuso sino que extiende, por vía reglamentaria, una responsabilidad solidaria de promotores y asociados, establecida por la Ley exclusivamente para las asociaciones no inscritas, a las asociaciones inscritas con anterioridad en el Registro correspondiente, cuyos estatutos, sin embargo, no se hubiesen adaptado en el plazo de dos años a la nueva Ley o la adaptación de éstos no hubiese tenido acceso al Registro, extensión reglamentaria que, por lo expresado, consideramos contraria a derecho y así lo debemos declarar con la consiguiente nulidad de pleno derecho del precepto que la establece, conforme a lo dispuesto concordadamente por los artículos 103.1 y 106.1 de la Constitución , 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 23.1 y 2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, competencia y funcionamiento del Gobierno".

El Reglamento de 2015 parece introducir un criterio para, al menos, conocer la adaptación o no de las asociaciones inscritas con anterioridad a la LODA, y en su disposición adicional sexta, en su apartado 2 establece que:

"2. Respecto de las asociaciones referidas en el apartado anterior que no hubieran presentado la declaración de actividad y funcionamiento prevista en el apartado 2 de la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, ni ninguna otra solicitud o comunicación al

[261] Sentencia de TS, Sala 3ª, de lo Contencioso-Administrativo, 20 de Abril de 2006.

Registro antes de la entrada en vigor de este reglamento, se practicará nota marginal expresiva de tal circunstancia.

La nota marginal se cancelará en la respectiva hoja registral cuando las asociaciones presenten la declaración de actividad y funcionamiento".

Sirva como ejemplo de la aplicación de esta disposición del Reglamento, que según los datos del Registro de Asociaciones de la Región de Murcia, si en 2015 el total de entidades inscritas era de 13. 402, en el año 2018, su número había descendido a 10. 757, siendo la razón que "A partir del año 2018, no se contabilizan las asociaciones cuyos estatutos no han sido adaptados de acuerdo a lo que dispone la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación"[262].

4.4. CRITERIOS CLASIFICATORIOS DE LAS TIPOLOGÍAS ASOCIATIVAS.

Aunque no se trate de una materia de estricto interés jurídico, nos parece de interés señalar que el R.D.949/2015, en su artículo 24 trata sobre "Códigos de Actividades", y contiene un Anexo I que incluye un amplio Código de clasificación de actividades por tipología según actividades, que deberá ser precisado por los interesados, y, en caso de no hacerlo lo hará el propio Registro de oficio, y que puede reflejarnos el amplio espectro del ámbito asociativo que tiene cabida en nuestros Registros asociativos, y que, por su interés vamos a reproducir, en la siguiente tabla.

TABLA Nº 1. CÓDIGO DE ACTIVIDADES ASOCIATIVAS.

ANEXO. Códigos de actividades
1. IDEOLÓGICAS, CULTURALES, EDUCATIVAS Y DE COMUNICACIÓN.
11. IDEOLÓGICAS.
111. DERECHOS HUMANOS, LIBERTADES PÚBLICAS.
112. PROMOCIÓN DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA.
113. PROMOCIÓN DE LA CONVIVENCIA Y LA TOLERANCIA.
114. CÍVICO-POLÍTICAS.
115. PACIFISTAS.
116. DE BASE RELIGIOSA.
117. DE BASE FILOSÓFICA.
118. REFERIDAS A TEMAS MILITARES.

[262] https://murciaencifras.es/consulta-avanzada#574;Asociaciones 25-03-2019.

119. OTRAS.
12. CULTURALES.
121. ARTES.
122. HUMANIDADES.
123. CIENCIAS.
124. DEFENSA DEL PATRIMONIO.
125. MUSICALES.
126. TEATRO, ESPECTÁCULOS.
127. HISTÓRICAS.
128. CULTURA POPULAR, GASTRONOMÍA.
129. OTRAS.
13. EDUCATIVAS.
131. MADRES Y PADRES DE ALUMNOS.
132. ESTUDIANTES.
133. PROMOCIÓN DE LA ENSEÑANZA.
134. SOCIOEDUCATIVAS.
135. OTRAS.
14. DE COMUNICACIÓN.
141. AUDIOVISUALES, RADIO, TV.
142. INTERNET.
143. REDES SOCIALES.
144. OTRAS.

2. MUJER, IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN.

21. MUJER.
211. IGUALDAD DE TRATO Y DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES, VIOLENCIA DE GÉNERO.
212. OTRAS.
22. IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN POR OTROS MOTIVOS.
221. XENOFOBIA, DISCRIMINACIÓN RACIAL O ÉTNICA.
222. ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO.
223. IDEOLOGÍA, RELIGIÓN O CREENCIAS.
224. OTRAS.

3. INFANCIA, JÓVENES, PERSONAS MAYORES, FAMILIA Y BIENESTAR.

31. INFANCIA.
311. INFANCIA.
32. JÓVENES.
321. JÓVENES.
33. PERSONAS MAYORES.
331. PERSONAS MAYORES.
34. FAMILIA.
341. FAMILIA.
35. BIENESTAR.

351. BIENESTAR PERSONAL.
352. BIENESTAR SOCIAL, MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA.
353. DESARROLLO COMUNITARIO.
354. URBANISMO, VIVIENDA.
355. OTRAS.

4. MEDIO AMBIENTE Y SALUD.
41. MEDIO AMBIENTE.
411. DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE, ECOLOGISTAS, CONSERVACIONISTAS.
412. PROTECCIÓN DE ANIMALES Y PLANTAS.
413. DESARROLLO SOSTENIBLE.
414. OTRAS.
42. SALUD.
421. INVESTIGACIÓN.
422. SERVICIOS SANITARIOS.
423. PREVENCIÓN Y ACCIÓN CONTRA ENFERMEDADES.
424. PREVENCIÓN Y ACCIÓN CONTRA DEPENDENCIAS.
425. NATURISMO, MEDICINAS ALTERNATIVAS.
426. PROMOCIÓN DE LA SALUD.
427. OTRAS.

5. DISCAPACIDAD Y DEPENDENCIA.
51. DERECHOS.
511. DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y/O EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA.
52. ASISTENCIALES.
521. ASISTENCIALES A PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y/O EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA.
53. OTRAS.
531. OTRAS REFERIDAS A DISCAPACIDAD Y/O DEPENDENCIA.

6. VÍCTIMAS, AFECTADOS Y PERJUDICADOS.
61. VÍCTIMAS.
611. VÍCTIMAS DE DELITOS.
612. VÍCTIMAS DEL TERRORISMO.
613. VÍCTIMAS DE ACCIDENTES.
614. OTRAS.
62. AFECTADOS, PERJUDICADOS.
621. AFECTADOS, PERJUDICADOS.

7. SOLIDARIDAD.
71. ACCIÓN SOCIAL, VOLUNTARIADO.
711. ACCIÓN SOCIAL, VOLUNTARIADO.
72. INTEGRACIÓN SOCIAL

721. INTEGRACIÓN SOCIAL DE INMIGRANTES, MINORÍAS
722. REINSERCIÓN SOCIAL DE PENADOS
723. INCLUSIÓN SOCIAL
73. COOPERACIÓN AL DESARROLLO.
731. COOPERACIÓN AL DESARROLLO, CODESARROLLO.
732. AYUDA HUMANITARIA.
74. PROTECCIÓN CIVIL.
741. PROTECCIÓN CIVIL.
75. EMIGRACIÓN.
751. EMIGRACIÓN.
76. INSERCIÓN LABORAL.
761. INSERCIÓN LABORAL.
77. OTRAS.
771. OTRAS DE SOLIDARIDAD.

8. ECONÓMICAS, TECNOLÓGICAS, DE PROFESIONALES Y DE INTERESES.
81. ECONÓMICAS.
811. AGRICULTURA, GANADERÍA, SILVICULTURA, CAZA, PESCA.
812. INDUSTRIA, ENERGÍA, TRANSPORTE.
813. COMERCIO.
814. SERVICIOS.
815. TURISMO.
816. ECONOMÍA SOCIAL, RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA.
817. EMPLEO.
818. EMPRENDIMIENTO.
819. OTRAS.
82. TECNOLÓGICAS.
821. CIENCIA, TECNOLOGÍA, TIC.
822. INVESTIGACIÓN, DESARROLLO, INNOVACIÓN.
823. TELECOMUNICACIONES.
824. OTRAS.
83. DE PROFESIONALES.
831. JURISTAS.
832. MEDICOS, FARMACÉUTICOS, OTROS SANITARIOS.
833. INGENIEROS.
834. ARQUITECTOS.
835. ENSEÑANZA.
836. OTRAS.
84. DEFENSA DE INTERESES.
841. MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.
842. USUARIOS DE SERVICIOS PRIVADOS, CONSUMO.
843. MUNICIPIOS Y PROVINCIAS.
844. PROPIETARIOS, VECINOS.
845. REIVINDICATIVAS.

846. OTRAS.

9. DEPORTIVAS Y RECREATIVAS.
91. DEPORTIVAS.
911. FOMENTO DEL DEPORTE, DESARROLLO DEPORTIVO.
912. DEPORTISTAS, EXDEPORTISTAS.
913. SOCIOS, SEGUIDORES.
914. OTRAS.
92. RECREATIVAS.
921. PEÑAS, CLUBES, CASAS REGIONALES.
922. FESTEJOS, OCIO, TIEMPO LIBRE.
923. TAURINAS.
924. AFICIONES EN GENERAL.
925. OTRAS.

10. VARIAS.
101. FILIALES DE ASOCIACIONES EXTRANJERAS.
102. ASOCIACIONES VINCULADAS A ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.
103. OTRAS.

4.5. REGISTROS ESPECÍFICOS Y REGISTRO GENERAL.

En cuanto a los posibles tipos de registros, como hemos analizado anteriormente la LODA establece el Registro Nacional de Asociaciones, dependiente del Ministerio del Interior, para las asociaciones de régimen común y ámbito estatal y para las extranjeras, y los Registros autonómicos de asociaciones para aquellas cuyo ámbito de actuación no supere el territorio de una Comunidad Autónoma. Para aquellas asociaciones cuyo ámbito territorial se limita a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, está establecido un registro en las respectivas Delegaciones del Gobierno.

Las asociaciones juveniles, como comentábamos, vienen caracterizadas por la edad de los socios, entre catorce y veintinueve años, pero también se inscriben en los registros generales, es decir, en el Registro Nacional de Asociaciones o en los Registros autonómicos de asociaciones dependiendo del ámbito de actuación.

Pero la actividad registral cubre un espectro mucho más amplio. En otros casos, la inscripción en los registros generales de asociaciones es un requisito previo para acceder a otro tipo de registros. Así, por ejemplo, las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos para acceder al

Registro Estatal de asociaciones profesionales de trabajadores autónomos, dependiente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, o las asociaciones cuyos fines son la cooperación internacional al desarrollo para obtener la cualidad de ONG mediante su inscripción en el Registro de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, dependiente de la Agencia Española de Cooperación Internacional. Las asociaciones de alumnos y de padres de alumnos, y las asociaciones de estudiantes universitarios, se rigen por su normativa propia, y se incluyen en censos gestionados por las administraciones educativas o en registros de la correspondiente universidad, respectivamente. Aunque muchas de estas entidades también están inscritas en los registros generales de asociaciones[263]. Lo mismo ocurre con los registros de asociaciones establecidos por los Ayuntamientos con el objeto de conocer las entidades existentes, sus fines y representatividad, y así poder desarrollar más eficazmente las políticas de fomento del asociacionismo local, en que siempre es requisito previo para acceder a tales registros acreditar la inscripción en cualquiera de los registros generales.

Por su parte, para las entidades asociativas especiales, la LODA remite a su correspondiente normativa específica, también comprensiva de la regulación de los registros: registro de partidos políticos y registro de asociaciones profesionales de Guardias Civiles (Ministerio del Interior), oficina pública de depósito de estatutos de las organizaciones sindicales y empresariales (Ministerio de Empleo y Seguridad Social), registro de entidades religiosas y registro de asociaciones profesionales de fiscales (Ministerio de Justicia), registro de asociaciones deportivas (Consejo Superior de Deportes), registro de asociaciones de consumidores y usuarios (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad), registro de asociaciones profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas (Ministerio de Defensa), y registro de asociaciones profesionales de jueces y magistrados (Consejo General del Poder Judicial). Respecto de todas estas asociaciones, la LODA tiene carácter supletorio, a excepción de aquellos preceptos que tienen rango de ley orgánica. Además de los registros estatales, existen registros autonómicos para algunas de las clases de las asociaciones citadas.

[263] Para ampliar información sobre las asociaciones estudiantiles, véase REVERTE MARTÍNEZ, FM, El derecho fundamental…, ob. cit. págs. 265-269.

La LODA, en todo caso, obliga a las Administraciones a la permanente cooperación y colaboración entre el Registro Nacional de Asociaciones, los Registros autonómicos de asociaciones y los Registros de las asociaciones sometidas a un régimen asociativo específico[264].

Como ejemplo de esta obligación de cooperación, y en el caso concreto de las asociaciones de consumidores y usuarios, el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones de 2015 pretende acabar con la duplicidad de inscripción para este tipo de entidades, a través de una disposición adicional séptima que establece en su apartado 2 que a partir de la fecha de entrada en vigor del Reglamento, el Registro de Asociaciones de Consumidores, será el competente para la inscripción de las cuestiones registrales que correspondan a este tipo asociativo específico, procediendo a la vez a transferirle la totalidad de los expedientes de las asociaciones de consumidores y usuarios inscritas en el Registro Nacional que igualmente figuren en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios.

5. RÉGIMEN DE FUNCIONAMIENTO ASOCIATIVO.

El contenido del art. 11, en su apartado primero, establece que será la LODA y las disposiciones que la desarrollen, la que determine el régimen de las asociaciones en lo correspondiente a su constitución e inscripción, tratándose de un conjunto de normas que tienen por tanto carácter imperativo. En unos casos suponen el desarrollo por el legislador del contenido esencial del derecho de asociación, reconocido constitucionalmente en el art. 22 CE, y en otros, el establecimiento de aquellas normas del régimen jurídico asociativo que corresponde dictar al Estado[265], y que han de ser observadas por aquellas personas físicas o

[264] Para conocer más sobre este tipo específico asociativo, véase la obra RUIZ GONZÁLEZ, J.G., Las asociaciones de Consumidores. Valencia. Tirant lo Blanch, 2010.

[265] Ese es el objeto de la LODA, según su art. 1.1. Por ello, la mayor parte del Capítulo I tiene un carácter de ley orgánica, según la Disposición Final primera de la ley, con la trascendencia jurídica que supone. Y la totalidad de las normas del Capítulo II tienen directa aplicación en todo el Estado, al amparo de los dispuesto en el art. 149.1.1 de la CE, salvo el art. 7.1.i de la LODA, que hace referencia, dentro del contenido que deben contener los Estatutos, al régimen de administración, contabilidad y documentación, así como la fecha del cierre del ejercicio asociativo. Sobre este concreto apartado, por la Sentencia del Tribunal Constitucional 133/2006, de 27 de abril de 2006, considera el Alto Tribunal que, se trata de una

jurídicas que quieran ejercer su derecho de asociación en el proceso de constitución de sus entidades.

La libertad colectiva de asociación implica la aptitud de la asociación que se ha creado para desenvolverse como tal, garantizando **la capacidad de auto-organización, tanto su capacidad funcional como su autonomía organizativa**[266].

5.1. REGULACIÓN DE LAS ASOCIACIONES Y DERECHO DE AUTO-ORGANIZACIÓN.

Existe una dualidad normativa para determinar el régimen de funcionamiento de las entidades asociativas. Por un lado, la Constitución, la LODA y sus normas de desarrollo, como el RD 949/2015, de 23 de Octubre, del Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones, así como el conjunto del ordenamiento jurídico, para la constitución y el establecimiento de su organización y funcionamiento. Por otro, los Estatutos, su norma propia e interna, que marcarán su funcionamiento, con el único límite de no estar en contradicción con la LODA y sus disposiciones de desarrollo.

La Jurisprudencia ha manifestado que el derecho de asociación, protegido en los artículos 22 y 53 de la Constitución Española, tiene un contenido complejo. Comprende, entre otros, la facultad de los asociados de organizar y determinar el funcionamiento interno de la asociación sin injerencias públicas y, por ello, la de regular estatutariamente las causas y procedimiento para la expulsión de los socios.

Esa facultad no es absoluta, sino sujeta a límites, pues sólo puede operar en el marco de la propia Constitución y de las Leyes que, respetando el contenido esencial del derecho, la desarrollen o regulen. Por ello, su ejercicio no queda fuera del control judicial por más que éste deba

---

previsión de un claro carácter formal, que no guarda directa relación con los elementos fundamentales del derecho de asociación, debiendo estimar la impugnación realizada.

[266] GÓMEZ MONTORO, A.J., *Asociación,…,* ob.cit. págs. 189 – 190. Para el autor "Se protege no sólo el derecho "a" (crear) una asociación sino también el derecho "en" la asociación".

modularse, en cada caso, según lo previsto en la legislación específica que regule el tipo asociativo de que se trate[267].

Además del contenido mínimo estatutario que se regula en el art. 7, ciertamente son contadas las limitaciones que la LODA, en su artículo 11, impone al régimen de funcionamiento asociativo, debiendo ser respetadas por la entidad en los Estatutos. Tales requisitos se derivan, a nuestro juicio, del esencial principio de democracia para la organización interna y el funcionamiento asociativo que establece la Ley, y básicamente serían:

*La Asamblea General como órgano supremo de gobierno de la asociación.

*La necesaria existencia de un órgano de representación que gestione los intereses de la entidad y del que sólo podrán formar parte los asociados, con ciertos requisitos.

*La condición de que las posibles retribuciones a los miembros del órgano de representación por su cargo deban constar en los Estatutos y las cuentas anuales aprobadas en Asamblea[268].

El principio de auto-organización asociativa es tan amplio que siempre que se respeten estas tres prescripciones del art. 11, los Estatutos tendrán una extensa libertad para regular el funcionamiento y organización asociativa, estableciendo la LODA, en su art. 12, un régimen interno "supletorio" tan sólo "si los Estatutos no lo disponen de otro modo".

5.2. PRINCIPIO DE DEMOCRACIA INTERNA.

La exigencia de organización democrática que la CE requería a determinados tipos asociativos por su importante función representativa [partidos políticos (art. 6); sindicatos (art.7); colegios profesionales (art. 36) y organizaciones profesionales (art. 52)], la LODA la extendió a todo fenómeno asociativo, cuestión que ha sido objeto de diferentes y numerosas críticas doctrinales.

---

[267] Sentencias del Tribunal Constitucional 56/1.995, de 6 de marzo, y 104/1.999, de 14 de junio, y Sentencia del Tribunal Constitucional 96/1.994, de 21 de marzo)". Sentencia nº 732/2004 de TS, sala 1ª, de lo civil, 19 de julio de 2004.

[268] DE SALAS MURILLO, S, ob.cit., págs. 317-323.

Ahora bien, no es tarea sencilla encontrar un concepto único de funcionamiento y organización democrática. De las posibles acepciones del término democracia, parece coincidir la doctrina en su doble dimensión, una formal o de procedimiento y otra material[269]. La formal se refiere al procedimiento en que se accede y se organiza el poder en un concreto ámbito, y por tanto la relación establecida entre gobernantes y gobernados. La material guardaría relación con el respeto a unos derechos fundamentales de las personas sometidas al poder y a la creación de mecanismos y garantías frente a posibles vulneraciones. Aplicando esta doble dimensión al ámbito asociativo, se traduce en que las asociaciones deben de guardar unos principios de tipo formal con relación al modo de organizar y distribuir el poder, y cumplir asimismo otras cuestiones materiales que respeten los derechos fundamentales de los socios dentro de la asociación.

En semejante línea parece manifestarse la Jurisprudencia, tanto con anterioridad a la LODA en relación con los partidos políticos como tipo asociativo específico con exigencia constitucional de democracia interna como, tras la aprobación de la LODA, referida a la totalidad de figuras asociativas. En este sentido, en la Sentencia nº 269/2012 del TS, 17 de abril de 2012, tratando con comunes criterios la democracia interna en ambos tipos, señala que "La democracia interna se plasma, en la exigencia de que los partidos políticos rijan su organización y su funcionamiento interno mediante reglas que permitan la participación de los afiliados en la gestión y control de los órganos de gobierno y, en suma, y esto es lo aquí relevante, mediante el reconocimiento de unos derechos y atribuciones a los afiliados en orden a conseguir esa participación en la formación de la voluntad del partido. La exigencia constitucional de organización y funcionamiento democráticos no solo encierra una carga impuesta a los partidos, sino que al mismo tiempo se traduce en un derecho o un conjunto de derechos subjetivos y de facultades atribuidos a los afiliados respecto o frente al propio partido, tendentes a asegurar su participación en la toma de las decisiones y en el control del funcionamiento interno de los mismos. Al igual que la práctica totalidad de las asociaciones, los partidos políticos son agrupaciones voluntarias de personas, por lo que, como ha dicho el TC, *«el acto de integración en una asociación no es un contrato en sentido estricto al*

[269] ANZURES GURRÍA, J.J., ob. cit., págs. 168, 170 y 200.

que puede aplicarse el artículo 1256 CC , sino que consiste [...] en un acto por el cual el asociado acepta los estatutos y se integra en la unidad no solo jurídica sino también moral que constituye la asociación» (STC 218/1989)" [270].

Se ha justificado la exigencia de funcionamiento democrático a todos los tipos asociativos en la LODA, sobre la base de la teoría de la homogeneidad, que tiende a homogeneizar Estado y Sociedad, ya que si es la democracia la mejor forma de garantizar la libertad dentro del Estado, la fórmula democrática debe extrapolarse a las asociaciones para que, dentro de ellas también se desarrolle la libertad individual, procurando que la estructura democrática en la sociedad sirva de respaldo a un estado democrático[271].

En todo caso, se afirma el acierto de la exigencia del régimen interno democrático en los diferentes tipos asociativos[272]. En nuestra opinión, además de estimar ajustada a nuestro ordenamiento jurídico la exigencia de funcionamiento democrático que plantea la LODA, y que interpreta la Jurisprudencia, consideramos que no puede esperarse de una Ley Orgánica que regula el derecho de asociación en una sociedad democrática, en un Estado social y democrático de derecho, que dé menos importancia al funcionamiento democrático en el régimen interno asociativo que el otorgado por la Ley de Asociaciones de 1964, de un régimen dictatorial.

5.3. RÉGIMEN INTERNO Y ÓRGANOS ASOCIATIVOS.

A mi juicio, dos son los momentos en el funcionamiento asociativo en los que requiere especial trascendencia la exigencia de organización democrática y democracia interna: por un lado, la realización de la Asamblea General, concebida legalmente como órgano soberano de la entidad (art. 11.3), y por otro lado, los procedimientos para la elección del órgano de representación de la Asociación (art. 11.4).

Así lo entienden los tribunales en aplicación y desarrollo de la LODA, al afirmar que el carácter democrático que debe tener el

[270] Como podemos observar en la Sentencia nº 269/2012 del TS, Sala 1ª, de lo Civil, 17 de abril de 2012.
[271]ANZURES GURRÍA, ob. cit. págs. 201-213.
[272] En la que son clara minoría los autores que no plantean críticas a esta exigencia democrática, pudiendo destacar, por todos, a CALVO ORTEGA, R, *Estado social y participación asociativa,* Cuadernos civitas, Cizur menor, Navarra, 2009.

funcionamiento de las asociaciones, respecto a la Asamblea, se vulnera cuando se impide a los asociados toda intervención y posibilidad de explicar su opinión sobre la modificación de los estatutos que tenía que ser objeto de votación[273].

Y se constata que el funcionamiento democrático de la asociación exige, no sólo que los asociados puedan participar con su voto en la adopción de las decisiones de la asamblea, sino también que, con anterioridad, cada uno de aquellos pueda comunicar sus propias razones y conocer las ajenas, en atención a ejercitar aquel derecho a votar después de haber formado criterio gracias a toda esa información y con pleno conocimiento de causa[274].

A) *La Asamblea General como órgano supremo asociativo.*

La LODA viene a confirmar con muy ligeros matices, lo previsto por la Ley de Asociaciones de 1964 con respecto a la Asamblea General, como órgano soberano de la entidad, limitándose a sustituir la palabra socios por "asociados", y añadir tras la frase "que adoptarán sus acuerdos por el principio mayoritario", la expresión "o democracia interna". Igualmente reproduce la exigencia de convocatoria anual, al menos, de la Asamblea, remitiendo a sus Estatutos las posibles Asambleas extraordinarias.

La LODA no detalla con precisión la distribución de competencias entre la Asamblea General y el órgano de representación y gestión. Remite en todo caso a los Estatutos, que serán los que determinen los actos que requieren autorización expresa de la Asamblea General. Por ello, considero que las competencias que corresponden a la Asamblea General con carácter obligatorio, y sin que los Estatutos puedan disponerlo de otra manera, serían:

En primer lugar, la aprobación de las cuentas anuales de la asociación, según dispone el apartado 3º del art. 14, que recoge las obligaciones documentales y contables.

En segundo lugar, en los términos previstos en el art. 16.1, la modificación de Estatutos que afecte al contenido previsto en el artículo 7.

[273] REVERTE MARTÍNEZ, F.M, ob. cit. pág 147.
[274] REVERTE MARTÍNEZ, F.M., ob. cit. págs. 147-150.

Como antes comentábamos, el contenido de los Estatutos previsto en este artículo es el contenido mínimo y necesario, que agrupábamos en cuatro grandes grupos de materias: datos básicos de identidad (nombre, domicilio, fines y actividades, etc.); cuestiones sobre los asociados (requisitos, sanción, separación, derechos y obligaciones,...); Organización y funcionamiento; Administración y Patrimonio.

En tercer lugar, la posible retribución en función del cargo a los miembros de los órganos de representación[275]. Como subrayábamos anteriormente, se trata, a nuestro juicio, de una importante novedad respecto a anteriores normas reguladoras del régimen jurídico de las asociaciones, que deja a la decisión de la propia asociación la posibilidad de que puedan recibir retribuciones por el ejercicio de su cargo las personas que formen parte del órgano de representación, aunque exige la ley que estas posibles retribuciones deberán constar en los Estatutos y en las cuentas anuales aprobadas en la Asamblea.

Y en cuarto y último lugar, la disolución de la Asociación por la voluntad de los asociados, que, en los términos previstos en el artículo 17.1, deberá ser expresada en Asamblea General convocada al efecto.

También corresponderían a la Asamblea los acuerdos relativos a disposición o enajenación de bienes de la asociación, según el art. 12.d), que incluye este tipo de acuerdos entre aquellos que requieren mayoría cualificada de la Asamblea. Pero este mismo artículo, en su párrafo inicial ya señala que el régimen interno de las asociaciones en él previsto, será así *"si los Estatutos no lo disponen de otro modo",* por lo que considero que los Estatutos podrían establecer que la disposición o enajenación de bienes sea competencia del órgano de representación y gestión.

a) Régimen interno supletorio para la Asamblea.

Respecto al funcionamiento interno, convocatorias y constitución de la Asamblea General, el citado art. 12, [en sus apartados b), c) y d)], prevé un régimen básico supletorio, si los Estatutos no lo determinan de otro modo. La competencia para la convocatoria asamblearia corresponderá al

[275] El art.11.5 señala que "en el caso de que los miembros de los órganos de representación puedan recibir retribuciones en función del cargo, deberán constar en los Estatutos y en las cuentas anuales aprobadas en Asamblea".

órgano de representación, que deberá hacerlo al menos una vez al año, y también estará obligado siempre que sea solicitado por un número de asociados no inferior al 10 %. La convocatoria se realizará con un mínimo de 15 días de antelación, deberá hacerse por escrito y se acompañará el orden del día en que se delimiten los asuntos a tratar[276].

Estas dos cuestiones no son mencionadas de forma explícita en el art. 12 c), por lo que, tal vez , salvo que así estuviera dispuesto en los Estatutos, no tendrían carácter imperativo para la asociación, en cuanto se ha afirmado que la asociación constituida verbalmente también merece tutela – en términos constitucionales – como la asociación constituida por escrito[277], por lo que entendemos que la convocatoria realizada verbalmente, siempre que se respeten los derechos de los socios establecidos en el artículo 21, podría ser plenamente válida y posible.

Tras la convocatoria, respecto a la constitución válida, el régimen supletorio establece la necesidad de que concurran a la Asamblea, al menos, un tercio de los asociados, aunque como se ha indicado, en la práctica asociativa, suele establecerse el quórum de constitución de la asamblea en primera convocatoria en la mayoría de los socios, presentes o representados, y, en segunda, cualquiera que sea el número de asistentes a la sesión[278]. La Asamblea se constituirá y realizará en el lugar y hora señalada en la convocatoria, designándose al inicio las personas que actúen como presidente y secretario.

Sobre la adopción de los acuerdos, deliberación y votación, las decisiones se adoptarán por mayoría simple, cuando los votos afirmativos superen a los negativos. No obstante, se exigirán mayoría cualificada en los acuerdos relativos a:

* Disolución de la asociación.

* Modificación de los estatutos.

* Enajenación de bienes.

* Retribución de los miembros del órgano de representación.

[276] GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit., pág. 231.
[277] MARÍN LÓPEZ, "Personalidad jurídica"…, ob. cit., pág. 59.
[278] LASARTE ÁLVAREZ, ob. cit., pág. 302.

Este régimen supletorio puede ser modificado totalmente por los Estatutos, pero en la vida práctica y social de las asociaciones en nuestro país, tiene gran importancia porque sus prescripciones suelen ser reproducidas en los modelos orientativos de Estatutos facilitados por la Administración Pública[279].

B) *Del órgano de representación.*

La Ley tan solo habla de "un órgano de representación que gestione y represente los intereses de la asociación, de acuerdo con las disposiciones y directivas de la Asamblea General", por lo que dicho órgano puede denominarse Junta Directiva, Consejo de Dirección, Comisión Permanente, etc.

La figura del presidente ha quedado un tanto desdibujada, al referirse la ley, exclusivamente, al órgano de representación, ya que es cierto que ninguna mención se hace a los órganos unipersonales tan habituales en las figuras asociativas [presidente, secretario, tesorero, vocales…], aunque parece aconsejable que exista esa figura dentro de la asociación como referente concreto de la entidad[280].

Las únicas precisiones respecto a este preceptivo "órgano de representación", tienen que ver con su composición, ya que sólo podrán formar parte de él los asociados, que deberán asegurar el cumplimiento de determinados requisitos: la mayoría de edad [salvo lo previsto en el art. 3 de la LODA para las asociaciones infantiles, juveniles o de alumnos, en relación con el art. 7.2 de la LOPJM], el pleno uso de los derechos civiles y no estar incurso en los motivos de incompatibilidad previstos en la legislación vigente.

Pocos detalles más contiene la Ley acerca del órgano de representación, salvo una muy importante cláusula de carácter supletorio establecida en el art. 12.a, "si los Estatutos no lo disponen de otro modo", que extiende la facultades del órgano de representación, con carácter general, a todos los actos propios de las finalidades de la asociación,

[279] http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/modelos-de-solicitud/asociaciones/modelos-para-inscripciones-en-el-registro-nacional
Último acceso 06/08/2021.
[280] LASARTE ÁLVAREZ, ob. cit. pág. 302.

siempre que no requieran, conforme a los Estatutos, autorización expresa de la Asamblea general.

En este sentido, en su Sentencia de la Sala tercera de dos de diciembre de 2014, [en un supuesto fáctico en el que la litis se ceñía en determinar si un concreto acuerdo de una entidad asociativa lo podía adoptar el Comité directivo ejerciendo una competencia propia, o debió hacerlo por delegación de la Asamblea, o bien tendría que haberlo acordado directamente la Asamblea], el TS ha mantenido que, ante el silencio de los Estatutos sobre una concreta competencia, y no constando que existiese un reglamento de régimen interior, ni existiendo un criterio claro y expreso de la relación estatutaria de las competencias de la Asamblea y del Comité Ejecutivo, habrá que estar a lo que se deduzca de la Ley Orgánica 1/2002, y por ello, en el caso concreto, mantiene que el Comité Ejecutivo pudo adoptar la decisión de accionar, lo que está en consonancia con el artículo 24 de los Estatutos[281].

En nuestra opinión, la regulación de funciones y competencias que se establece sobre la Asamblea, y en general sobre los órganos de gobierno nos parece poco acertada, porque no es clara y puede ocasionar confusión[282]. Consideramos que, introduciendo un sencillo trabajo comparativo, algunas legislaciones autonómicas han realizado una regulación de la materia más clarificadora, en su regulación de los órganos de gobierno y funcionamiento de la asociación[283].

Llegados a este punto, y pese a que un sector doctrinal es contrario a la exigencia de democratización de la asociación "in genere", por entender que supone una restricción injustificada a la libertad de asociación[284], nos parece más plausible el diseño organizativo realizado por el legislador, con una Asamblea General en una posición predominante frente al órgano de representación, con un amplio juego de la autonomía estatutaria para articular las relaciones entre ambos órganos[285].

---

[281] REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. pág. 152.

[282] Véase la obra *La nueva ley reguladora del Derecho de asociación*, REVERTE NAVARRO, A, (dir) y REVERTE MARTINEZ, F.M., Ayuntamiento de Murcia, 1ª edición, marzo 2004, pág. 38. https://digitum.um.es/xmlui/handle/10201/43873 05-02-2019.

[283] REVERTE MARTÍNEZ, F.M., El derecho fundamental…, ob. cit. pág. 153.

[284] ANZURES GURRÍA, ob.cit. págs. 208 y 209.

[285] PÉREZ ESCALONA, S, ob. cit. págs. 259-260.

En nuestra opinión, en relación con los Estatutos y el funcionamiento asociativo, la menor precisión y delimitación de competencias entre los órganos asociativos, la falta de claridad en los procedimientos electorales y asamblearios y la escasa determinación de los derechos de los socios, podría ser causa originaria de conflictos y problemas, tanto internos como judiciales.

5.4. RÉGIMEN EXTERNO. DE LAS ACTIVIDADES.

El régimen "externo" de la asociación, esto es, aquellas acciones por las que la entidad, una vez constituida y en funcionamiento, según la voluntad y capacidad de gestión de sus órganos internos, va a intervenir en la vida social para el cumplimiento de sus fines, resalta la importancia del elemento teleológico en la asociación[286].

Fines y actividades son, por tanto, elementos indispensables para la entidad, y por este motivo, forman parte del contenido mínimo estatutario requerido por el art. 7.

El apartado 1º del artículo 13, de forma sucinta, recoge dos ideas en relación con el régimen de actividades. La primera, confirmando el carácter finalista o teleológico de la entidad asociativa, parece imponer, como una obligación, que "las asociaciones deberán realizar las actividades necesarias para el cumplimiento de sus fines", sin embargo, dada la libertad asociativa y la prohibición de intervención administrativa en la actuación de las asociaciones, no es concebible la adopción de medidas en caso de incumplimiento de esta "indeterminada obligación".

En consecuencia, aunque sea cierta la necesidad de una relativa conexión entre las actividades y el fin, consideramos que las asociaciones disponen de una amplísima libertad de acción en el desarrollo de sus actividades, bastando con que no sean actividades contrarias al fin, o impeditivas del mismo[287].

Esta libertad en el campo de actividades conlleva vinculada la estricta obligación de cumplir la legislación específica que afecte a la regulación de tales actividades, sin que quepa ningún tipo de privilegio en el desarrollo de

[286] DE SALAS MURILLO, ob.cit. pág. 163.
[287] Ibídem, pág. 171.

sus actividades para el tipo asociativo sin fines lucrativos, respecto a cualquier otro tipo de personas jurídicas o empresarios individuales.

Significa en la práctica, esta obligación, un tercer campo normativo para las asociaciones. Si el primero estaba formado por la Constitución, la LODA y normas de desarrollo para su constitución y funcionamiento, y el segundo, por sus propios Estatutos como normas internas de auto-organización, el tercero estaría conformado por el conjunto de normas que regulen las actividades que vayan a realizar para el cumplimiento de sus fines. Por ejemplo, una Asociación de Exploradores – Grupo Scout, tendrá como legislación específica que deberán cumplir estrictamente, las normativas que en materia de Seguridad y Actividades al Aire Libre afecten a sus actividades como Acampadas, Campamentos, etc….

Partiendo por tanto de que las asociaciones podrán realizar toda clase de actividades siempre que cumplan con la legislación específica que les sea de aplicación, podríamos establecer una distinción dentro del conjunto de actividades que pudieran realizar: por un lado, actividades que constituyan su objeto social o finalidad concreta, y por otro, actividades ajenas a sus fines específicos, a su objeto asociativo[288].

Tanto en un caso como en otro, deberán respetar las normativas específicas que les sean de aplicación, y además, ambos tipos de actividades tendrán siempre en común la nota esencial de que sus beneficios deberán destinarse, exclusivamente, al cumplimiento de sus fines.

5.5. OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDAD.

La entidad ya constituida y en funcionamiento, para el correcto desarrollo de su vida asociativa, deberá dar cumplimiento a una serie de obligaciones que permitan el conocimiento de su situación concreta en cada momento, de la forma más precisa posible, siendo así garantía del cumplimiento de la legislación vigente y sus normas estatutarias[289].

[288] Esta distinción tendrá importancia en materia fiscal –tributaria, toda vez que tan sólo podrán acceder a la condición de exentas en el Impuesto sobre Sociedades aquellas rentas que procedan de la realización de actividades que constituyan su objeto social o finalidad específica.
Véase la Cuestión Vinculante nº V 1894- 15, de la Dirección General de Tributos de 16 de junio de 2015.
[289] GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit. pág. 239.

Además del deber de encontrarse al corriente de estas obligaciones que podríamos denominar "documentales", las asociaciones, del mismo modo que cualquier otra persona, física o jurídica, que interviene en la vida social y económica, deberán responder de las consecuencias de sus actos que puedan ser dañosas, tanto por responsabilidades contractuales como extracontractuales[290]. A estas dos cuestiones dedicaremos el siguiente apartado.

Comenzando con las obligaciones documentales y contables, el art. 14, en su apartado primero[291], trata de precisar el conjunto de obligaciones de este tipo, aunque, en nuestra opinión, lo realiza de forma poco acertada en su redacción, o al menos "manifiestamente mejorable", en los términos en que ATAZ LÓPEZ valora la calidad media de nuestras leyes[292].

Del contenido del artículo podemos reseñar que las asociaciones deberán disponer de una relación actualizada de los asociados, así como un libro "que recoja las actas de las reuniones de sus órganos de gobierno y representación"[293], y efectuar un inventario de sus bienes.

En relación a la documentación contable y patrimonial, CARPIO MATEO nos señalaba en este sentido que además de respecto a los entes fundacionales, significa la cuestión contable y patrimonial un factor importante de distinción y diferenciación entre la asociación y la empresa. Mientras el balance y la cuenta de resultados son los documentos o representaciones vinculadas al sujeto empresa, sea social o individual, el presupuesto de ingresos y gastos y su liquidación son las formas contables

---

[290] MARÍN LÓPEZ, "Personalidad jurídica, capacidad y responsabilidad…", ob. cit. pág. 119.

[291] El texto concreto del art. 14.1. es el siguiente: "1. Las asociaciones han de disponer de una relación actualizada de sus asociados, llevar una contabilidad que permita obtener la imagen fiel del patrimonio, del resultado y de la situación financiera de la entidad, así como las actividades realizadas, efectuar un inventario de sus bienes y recoger en un libro las actas de las reuniones de sus órganos de gobierno y representación. Deberán llevar su contabilidad conforme a las normas específicas que les resulten de aplicación".

[292] ATAZ LÓPEZ, J, "Arte de legislar, política legislativa y calidad de las leyes", *Revista Jurídica de la Región de Murcia,* nº 48, 2014, págs. 8-12. Nos parece muy acertada la conclusión final del autor:
"La conclusión que cabe extraer de todo lo anterior es la de que la calidad de nuestras leyes debe mejorar; pero posiblemente no lo haga mientras no exista una auténtica política legislativa. La dignidad de las normas la requiere. La importancia de las cuestiones que son resueltas por ellas, lo exige. Pero para conseguirlo hay que empezar a concienciar a los operadores jurídicos de que la calidad de las normas es importante, y que esta no depende sólo y exclusivamente de decisiones puntuales de los gobiernos o de los parlamentos, sino que, como decían las Instituta a propósito de la justicia, para lograrla es preciso una «constante y perpetua voluntad» («*Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuens*»)".

[293] GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit. págs. 239 – 240.

típicas de la corporación (Ayuntamiento, Cámara, Colegio) y de la asociación[294]. En su opinión, a los efectos que aquí nos interesan sobre las asociaciones, "aun supuesta la presencia de unos elementos patrimoniales (bienes, relaciones obligatorias, débitos, ingresos, gastos, responsabilidades) el papel de estas relaciones tiene una significación muy distinta de la que alcanza en un sujeto económico"[295].

Asimismo, desde el punto de vista doctrinal y como argumentación contraria a la oportunidad y procedencia de una equiparación entre sociedades mercantiles y asociaciones sin fines lucrativos a efectos tributarios y contables, conviene advertir, como nos aporta LASARTE ÁLVAREZ, que para las asociaciones su dotación patrimonial tiene en líneas generales un carácter instrumental, siendo habitualmente de escasa entidad e incluso en algunas ocasiones prácticamente inexistente[296].

Con relación al régimen de responsabilidad, la LODA establece una clara diferencia en el régimen de responsabilidad de las asociaciones con base en una cuestión concreta, la inscripción registral. Como analizábamos anteriormente el régimen de responsabilidad de la asociación inscrita es radicalmente diferente al de las asociaciones no inscritas. Del mismo modo que suscitaba críticas la regulación del art. 10.4 sobre las consecuencias de la falta de inscripción, sucederá con la responsabilidad de las asociaciones inscritas regulada en los seis apartados del art. 15[297].

Del contenido de sus dos primeros apartados se desprende con claridad que, en las asociaciones inscritas, los asociados no responden de las obligaciones de la asociación, de las cuales responderá de forma exclusiva el patrimonio de la persona jurídica, "con todos sus bienes

[294] CARPIO MATEO, "El patrimonio de la asociación y los derechos de los asociados", *RCDI,* 1972, pág. 773. En materia de contabilidad, actualmente, las normas específicas de aplicación vendrán dictadas por el contenido del Real Decreto 1491/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y el modelo de plan de actuación de las entidades sin fines lucrativos, por medio del cual la Administración Fiscal y Tributaria inició el proceso de adaptación de las entidades no lucrativas a las normas generales de contabilidad. Posteriormente, la Resolución de 26 de marzo de 2013, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, [BOE nº 86, de 10 de Abril de 2013, págs. 26.685 a 26.952], por la que se aprueba el Plan de Contabilidad de las entidades sin fines lucrativos.

[295] Ibídem, pág. 773.

[296] LASARTE ÁLVAREZ, C, ob. cit. pág. 303.

[297] SANTOS MORÓN, M.J, ob. cit. págs. 130-132.

presentes y futuros"[298], lo que viene a constituir una repetición del artículo 1911 CC.

Ahora bien, aunque pueda suponer una copia de lo que dispone para la totalidad de los deudores el CC, no es correcto afirmar que el art. 15, en sus primeros apartados, sea una norma de carácter innecesario. La importancia de este precepto de la LODA radica en determinar el régimen de responsabilidad de las asociaciones que, por ser personas jurídicas *ex* artículo 5.2 LODA, proceden a inscribirse en el Registro del Asociaciones.

Además, teniendo en consideración el reparto competencial en materia asociativa, el art. 15, según lo dispuesto en el art. 149.1.1ª [cfr. Disposición Final 1ª, apdo.2 LODA] es de aplicación directa en todo el Estado, desplazando las posibles previsiones que pueda disponer la legislación autonómica en la materia. Asimismo, este régimen de responsabilidad será de aplicación a las "asociaciones especiales", es decir aquellas regidas por su normativa específica y respecto a las que la LODA tiene una aplicación supletoria [cfr. art. 1.3 LODA][299].

Aunque no se precise en el artículo 15, obviamente la responsabilidad de la asociación abarcará tanto la contractual como la extracontractual.

La interpretación del art. 15 suscita muchas dudas, y en este sentido se han planteado diferentes supuestos[300]. Respecto a los sujetos pasivos afectados, pueden agruparse en dos bloques, uno constituido por los miembros o titulares de los órganos de gobierno y representación, y otro por "las demás personas que obren en nombre y representación de la asociación" [es decir sin formar parte de esos órganos asociativos].

La segunda de las cuestiones a considerar tiene que ver con los hechos, que son clasificados en cuatro grupos: Los "daños causados"; Las "deudas contraídas por actos dolosos, culposos o negligentes"; Los "actos y omisiones realizados en el ejercicio de sus funciones"; Los "acuerdos que hubiesen votado".

---

[298] Ibídem, pág. 109.

[299] MARÍN LÓPEZ, "La personalidad …", ob. cit. págs. 139- 138.

[300] Para MARÍN LÓPEZ constituyen "un auténtico desatino, fruto del acarreo de materiales prelegislativos de diferente origen" [ibídem, págs. 143-144]. SANTOS MORÓN habla de los interrogantes que suscita su "confusa redacción" [ob. cit. pág. 117].

La tercera, se refiere a los sujetos activos de este régimen de responsabilidad de los apdos. 4 y 5 del art. 15, que son la asociación, los asociados y los terceros.

Asimismo es necesaria la concurrencia de culpa o negligencia, siquiera leve, no existiendo por tanto un régimen de responsabilidad objetiva.

En quinto lugar, la regla de imputación de responsabilidad solidaria del apartado 5 del art. 15, será válida para los órganos colegiados, no unipersonales, quedando exceptuados quienes acrediten su no participación en la aprobación y ejecución de la actuación dañosa[301]. En este sentido, puede ser de interés reseñar la opinión de nuestro Tribunal Supremo en su Sentencia, de la Sala 3ª, de 24 de octubre de 2011[302], que anula una importante sanción administrativa impuesta a un miembro del órgano directivo de una asociación, en la que se practicaban juegos de azar de naturaleza ilegal, al constar de forma fehaciente su oposición a dichas actividades asociativas.

Finalmente, como última consideración, no se articula debidamente en el artículo 15 la responsabilidad de los órganos de gobierno y administración con la de la propia asociación, lo que puede plantear algún problema cuando los lesionados por la actuación de los titulares del órgano de gobierno son los asociados o los terceros, pero no la propia asociación[303].

En relación a esta cuestión, consideramos de interés citar la Sentencia nº 478/2015 de TSJ de la Comunidad de Madrid, Sala de lo Social, de 20 de mayo de 2015, que, aplicando el art. 15 de la LODA procede a anular la condena solidaria de los miembros de la Junta Directiva de una Asociación, Club Deportivo, que contiene la sentencia del Juzgado de lo Social, absolviéndolos, "sin perjuicio de la acción por responsabilidad social que contra ellos pueda formularse ante la jurisdicción del orden civil".

---

[301] Sin poder profundizar en la cuestión, es de interés en la materia la obra de ATAZ LÓPEZ, J, "Tutela judicial efectiva y efectos de la solidaridad", *Derecho Privado y Constitución*, nº 15, 2001, así como la de CAFFARENA LAPORTA, J, Y ATAZ LÓPEZ, J, [coords.] *Las obligaciones solidarias : jornadas de Derecho civil en Murcia,* Valencia, Tirant Lo Blanch, 2002.

[302] REVERTE MARTÍNEZ, El derecho fundamental, ob. cit., pág. 160.

[303] MARÍN LÓPEZ, ob. cit., págs. 147-150.

Desde otro punto de vista, y tras analizar la situación existente en cercanos ordenamientos, se ha destacado que el art. 15 LODA difícilmente puede generar criterios de responsabilidad distintos de los que se derivan de la aplicación de las reglas generales sobre responsabilidad contractual y extracontractual, siendo por tanto, la virtualidad del art. 15 LODA, más bien escasa, debiendo recurrir a las reglas generales para determinar tanto la concreción de los supuestos en que pueden incurrir en responsabilidad los sujetos que se mencionan, como los presupuestos y régimen de la acción de responsabilidad[304].

Para finalizar este apartado concreto sobre responsabilidad, además de reseñar la mención del apdo. 6 a la responsabilidad penal, anteriormente tratada[305], continuando con las críticas, indicar que la alusión a la responsabilidad administrativa vuelve a manifestar la deficiencia técnica de esta norma, en opinión de SANTOS MORÓN, que tacha a los redactores de la misma de haber olvidado que este tipo sólo se da ante la propia Administración, resultando incomprensible la referencia a la responsabilidad administrativa de los órganos de la asociación frente a esta última, los asociados y los terceros[306].

5.6. DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN.

La extinción de una asociación puede producirse por dos vías. En primer lugar por fusión, " ya sea mediante la constitución de una nueva por dos o más, o mediante la absorción de una o varias por otra ya existente" (art. 27 RRNA)[307].

El segundo caso, sería el de la disolución y posterior liquidación del patrimonio social (art. 28 RRNA), pudiendo entenderse, en relación con la asociación, por disolución al momento de inicio del proceso extintivo.[308].

Según la LODA, en primer lugar, la disolución voluntaria podrá producirse por las causas previstas por los Estatutos. Recordemos que el

[304] SANTOS MORÓN, ob. cit., págs. 124-127.
[305] Véase apartado anterior 1.2, de esta Segunda Parte, sobre límites del derecho de asociación, dónde introducíamos las novedades de la reforma del Código Penal de 2015 en materia de responsabilidad penal de las personas jurídicas.
[306] SANTOS MORÓN, ob. cit., págs. 128-129.
[307] PÉREZ ESCALONA, S, ob. cit. págs. 359 – 383. Cap. VII "El proceso extintivo de la asociación".
[308] Ibídem, 163.

artículo 7, dentro del contenido mínimo estatutario establece en su apartado k las causas de disolución, a lo que añade "y destino del patrimonio en tal supuesto, que no podrá desvirtuar el carácter no lucrativo de la entidad".

En defecto de previsión estatutaria, la disolución adoptada por la voluntad de los asociados, deberá llevarse a la práctica según la previsión de las normas estatutarias sobre quórum y número de votos requerido. La LODA, para este acuerdo de disolución (al igual que para otras cuestiones como la modificación de estatutos o la enajenación de bienes) sólo plantea la exigencia de "mayoría cualificada de las personas presentes o representadas, que resultará cuando los votos afirmativos superen la mitad" [art. 12., letra d].

No obstante, se ha sostenido que la capacidad de la asociación para decidir su auto – disolución, implica asimismo la de determinar la forma de adoptar ese acuerdo, sea o no democráticamente, y en este caso, el tipo de mayoría necesaria para la toma del acuerdo, simple, cualificada o incluso unanimidad[309].

Añade el artículo 17 a las causas de disolución voluntaria, las determinadas en el art. 39 del Código Civil, relativas a corporaciones, asociaciones y fundaciones, que recapitulando podríamos resumir en dos: fin del plazo de duración y cumplimiento o imposibilidad de cumplimiento del fin previsto.

Al tratar anteriormente sobre el elemento personal en la asociación, planteábamos la cuestión de la reducción sobrevenida del número de asociados como posible motivo de disolución de la entidad. Sobre esta materia nada establece la LODA, por lo que hemos de entender que en nuestro ordenamiento jurídico, al igual que ocurre en el italiano, la reducción del número de asociados por debajo del mínimo exigido para su constitución, no implica necesariamente la disolución del ente asociativo, manteniendo una tradición que, como recordaba GALGANO, procede de hace casi dos mil años[310]. Por el contrario, en el derecho francés, y más

[309] ANZURES GURRÍA, J.J., ob. cit. págs. 302-311.
[310] GALGANO, F, ob. cit. págs. 215 y 216.

recientemente en el derecho catalán, la reducción del número de asociados por debajo del mínimo supone la necesaria disolución de la asociación.

Por tanto, en el procedimiento de disolución, cabe distinguir dos supuestos: que se produzca como consecuencia de un acuerdo asociativo, basado en cualquiera de las causas previstas en la legislación o en los estatutos, o, por el contrario, que sea decretada por la autoridad judicial. Ahora bien, tanto en uno como en otro caso, el segundo apartado del art. 17 precisa que "deberá darse al patrimonio el destino previsto en los Estatutos", que como acabamos de subrayar no podrá desvirtuar el carácter no lucrativo que caracteriza a las asociaciones, lo que significa, a nuestro juicio, que en los términos previstos en el art. 13.2 LODA no podrá repartirse entre los asociados, aunque ésta cuestión del posible derecho de los socios a cuota en el proceso de liquidación, no sea plenamente pacífica en nuestra doctrina [311].

La disolución da paso al período de liquidación, conservando la entidad su personalidad jurídica hasta el final (art. 18.1 LODA). En un sentido amplio, podemos entender por liquidación la fase final del proceso de la vida asociativa por la cual se extinguen todas las relaciones jurídicas con los socios y terceros[312], se da al patrimonio el destino previsto en las normas asociativas, con las salvedades antes indicadas, y se cumplen los trámites formales oportunos en el Registro donde conste la inscripción de la entidad.

Respecto a los liquidadores, el apartado 2 del artículo 18 prevé tres posibilidades para su designación. En primer lugar, la conversión automática en liquidadores de los miembros del órgano de representación en el momento del acuerdo de disolución, salvo que los Estatutos dispongan otra cosa. La segunda posibilidad es la de que sean designados por la Asamblea General, a través de la voluntad de los asociados en el mismo acto en que se aprueba la disolución de la entidad en los términos legal y estatutariamente requeridos. Asimismo, podrá darse el caso de que sea el Juez que acuerde la disolución de la asociación, quien designe a los liquidadores.

[311] REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. pág. 165.
[312] PÉREZ ESCALONA, ob. cit. págs. 367-368.

Puede darse otro supuesto en que sea necesaria la intervención judicial en el proceso de disolución y liquidación de la asociación. Nos estamos refiriendo a la situación en la que una entidad no dispone del órgano de representación competente para efectuar correctamente la convocatoria de la Asamblea para decidir sobre la disolución de la asociación, cuando es claro que se da una de las causas previstas por la Ley o los Estatutos. Nada dispone la LODA en este sentido, por lo que nos encontramos ante la necesidad de encontrar una regla para solucionar la laguna legal. Este es básicamente el planteamiento fáctico de la STS (Sala de lo Civil, Sección 1ª), núm. 524/2008 de 12 junio, que resuelve el Tribunal Supremo aplicando por analogía una norma en el supuesto de existencia de una laguna legal, conforme a las previsiones del artículo 4.1 CC. Ante la duda de qué regla ha de aplicarse para convocar la Asamblea en una Asociación, en la que una mayoría amplia de asociados es partidaria de la disolución, pero que no existe el nombramiento de una Junta Directiva que pueda realizar de forma regular la convocatoria del proceso de disolución y liquidación, el Alto Tribunal la resuelve expresando la proyección de un principio general, en virtud del cual, ante la inoperancia de los órganos encargados de realizar la convocatoria de las Juntas o Asambleas, el socio ha de acudir al auxilio judicial, y no a un remedio que consista en la auto-convocatoria[313].

Sobre la figura de los liquidadores, el apartado tercero del art.18 determina las funciones que les corresponden, algunos autores son de la opinión de que sus funciones están caracterizadas en la norma de forma homóloga a las de los liquidadores en el derecho de sociedades de capital[314]. Por ello se entiende que le serán de aplicación analógicamente cuestiones recogidas en el derecho de sociedades de capital, como por ejemplo los deberes contables, a la hora de velar por la integridad del patrimonio asociativo [art.18.3.a], o tras realizar las operaciones pendientes, las nuevas que sean precisas y los cobros y pagos pendientes [art.18.b.c. y d.], la formación de un Balance final de la liquidación previo a la aplicación de los bienes sobrantes a los fines previstos en los Estatutos.[315] Tras los pasos anteriores, corresponderá asimismo a los liquidadores solicitar la cancelación de los asientos en el Registro correspondiente,

[313] REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. págs. 166.
[314] PÉREZ ESCALONA, ob. cit. pág. 369.
[315] Ibídem, págs. 370-371.

donde quedará depositada la documentación que se refiera a la disolución y al "destino dado al patrimonio remanente como consecuencia de la disolución de la entidad" [art. 28.2.e. LODA y artículo 12 del RRNA].

Finalmente, el apartado cuarto y último del art. 18, establece que el órgano de representación o, si procede, los liquidadores tienen la obligación de promover "inmediatamente" el oportuno procedimiento concursal ante el juez competente, en caso de insolvencia de la entidad.

Como hemos señalado anteriormente una de las más valiosas aportaciones del RRNA ha sido la regulación de otra serie de extinción o modificación de la realidad asociativa, a través de las figuras de Transformación, artículo 26 y de Fusión, artículo 27, llenando el vacío legal existente.

6. CONDICIÓN JURÍDICA DE PERSONA ASOCIADA.

6.1. DEL CARÁCTER ESENCIAL DEL DERECHO A ASOCIARSE Y LOS DERECHOS DE LOS ASOCIADOS.

El art. 19 de la LODA, viene a completar el principio de libertad y voluntariedad del derecho de asociación, sin previos requisitos ni controles, reconocido en el art. 2 [apdos.1 y 2], añadiendo la importante precisión de que la integración en una asociación habrá de ajustarse a lo previsto en los Estatutos, que deberán incluir en su contenido mínimo de carácter preceptivo *"los requisitos y modalidades de admisión y baja, sanción y separación de los asociados, y, en su caso, las clases de éstos*", además de *"los derechos y deberes de los asociados, y, en su caso, de cada una de sus modalidades"*[316].

El art. 22 de la CE no ampara que nadie pueda entender que una determinada asociación está obligada a admitir como miembro a una persona. Así lo entiende y determina con precisión la LODA, y dispone que las normas estatutarias determinan los requisitos y modalidades de admisión, según los procedimientos establecidos por los propios órganos

[316] Art. 7 de la LODA, apdo. e y f. El apartado e incluye, asimismo, la posibilidad de que puedan contener también los estatutos las consecuencias del impago de las cuotas por parte de los asociados.

de la asociación, porque el reconocimiento de un supuesto derecho a ser admitido como miembro de una concreta organización vulneraría la libertad de asociación de los socios que ya forman parte de la misma[317].

Este tema ha sido discutido en la doctrina pues se considera que esta facultad puede vulnerar la dimensión individual positiva del derecho de asociación. Ahora bien, se mantiene que no existe un derecho subjetivo del solicitante de ingreso frente a la asociación, ya que "*el derecho de ingreso es un derecho oponible frente al poder público y no frente a la asociación*"[318]. La incorporación asociativa deberá ajustarse de forma ineludible a los procedimientos formales y materiales establecidos en los Estatutos, formando parte del amplio derecho de auto-organización que sustenta nuestro derecho de asociación. Se ha destacado[319], que el acto de incorporación implica la declaración por el nuevo asociado de que asume los fines, derechos y cargas previstos en los Estatutos. A partir de ese momento, con el acto de admisión adoptado por el órgano con competencia en la materia se produce la integración en la entidad[320], y la persona solicitante de su incorporación adquirirá la condición jurídica de asociado, con todos los derechos que le son inherentes y que recoge la LODA en el art. 21.

En relación con la posible existencia de diferentes tipos de socios en la entidad [art.7.e) LODA], LASARTE ÁLVAREZ distingue, en primer lugar, que la cualidad de socio puede ser adquirida por haber participado en la generación de la asociación [socios fundadores], o por adhesión o incorporación posterior [socios ordinarios], pudiendo existir además de los socios propiamente dichos otras figuras como socios patrocinadores, honorarios y honoríficos…[321].

A) *Derechos de participación en la entidad.*

El primero de los derechos será el de participación, en un sentido amplio y de acuerdo con los Estatutos, que se traducirá en una pluralidad de facultades concretas para el asociado.

[317] BILBAO UBILLOS, ob. cit. págs. 22 – 25.
[318] ANZURES GURRÍA, ob. cit. págs. 343-355.
[319] GÓMEZ MONTORO, *Asociación…,* ob. cit. pág. 152.
[320] GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit. pág. 281.
[321] LASARTE ÁLVAREZ, ob. cit. págs. 300-301.

En relación al derecho a participar en los órganos de gobierno y representación, del mismo modo que impone que tan sólo los asociados podrán formar parte del órgano de representación [en los términos del artículo 11.4], la LODA extiende de igual forma a todos los asociados su derecho a formar parte de los órganos de gobierno y representación, tanto como elector ejerciendo su derecho de voto, como siendo candidato en los diversos procedimientos electivos, en los que habrá que estar a lo que dispongan los Estatutos, teniendo en consideración como norma complementaria la legislación electoral general[322].

Como órgano supremo soberano de la entidad, los asociados tienen el derecho de asistencia a las Asambleas y del ejercicio del voto. GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES cuestionan en relación con el derecho de voto [para elegir a los miembros de los órganos de gobierno, o el voto en la Asamblea para la adopción de cualquier acuerdo de la entidad] si *¿"tienen también todos derecho al voto"?*. Y su respuesta es que tanto para el ejercicio del derecho de voto para la elección de los miembros del órgano de representación como, en general, del derecho de voto en la Asamblea General, cabe la posibilidad de que los Estatutos contemplen algún tipo de limitación o desigualdad, siempre que respondan a criterios objetivos[323].

En este sentido consideramos de elevado interés la Sentencia del Tribunal Supremo [Sala de lo Civil, Sección 1ª] núm. 61/2013 de 5 febrero, cuyo planteamiento fáctico parte de la validez o no de una limitación estatutaria al derecho de voto para aquellos nuevos asociados incorporados en los tres meses anteriores a la Asamblea, siendo la posición del Alto Tribunal la de afirmar que la LODA configura el derecho de voto como un derecho de carácter estatutario, cuyo contenido ha de ser definido por los Estatutos de la asociación, encontrando el derecho del asociado su límite con el derecho constitucional de asociación, en su modalidad de libertad de organización y funcionamiento interno de las asociaciones sin injerencias públicas. En su opinión, en el control judicial de la colisión de estos derechos, hay que partir de la prevalencia constitucional del derecho de

[322] GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit. pág. 226. Para mayor información REVERTE MARTÍNEZ, El derecho fundamental …, ob. cit. pág. 170.
[323] Ibídem, pág. 294.

auto-organización de la asociación, que debe basarse en los principios de democracia y pluralismo conforme al artículo 2.5 de la LODA[324].

Confirma este criterio la STS, nº 181/2019 de la Sala de lo Civil, de 21 de Marzo de 2019 que en su Fundamento Jurídico Quinto.- Decisión del tribunal: posibilidad de que los estatutos establezcan que la asamblea general de la asociación esté integrada por compromisarios, en el apartado 13 precisa que "Por tanto, la LODA permite que los estatutos de la asociación, en los que se materializa la libertad de organización que forma parte del contenido esencial del derecho fundamental de asociación, establezcan diversas formas de ejercicio del derecho de los asociados a asistir, intervenir y votar en la asamblea general, y posibilita la previsión estatutaria de que el ejercicio de tales derechos se realice necesariamente por medio de representantes o compromisarios".

B) *Derechos de información sobre los órganos, documentación y actividades.*

El segundo bloque de derechos del socio está vinculado con el acceso a la información de su entidad, de la composición de sus órganos asociativos, de su estado de cuentas y de las actividades. Si el art. 14 establecía una serie de obligaciones documentales y contables a las asociaciones, reconociendo la facultad de los asociados para su conocimiento a través de los órganos asociativos, el art. 21 otorga tratamiento de derecho de carácter esencial al acceso a la información sobre esas cuestiones asociativas. El socio debe tener un acceso directo y personal a la documentación, incluyendo la licencia para obtener copia de aquellas cuestiones que le interesen[325].

A este respecto, la posición de la Jurisprudencia viene a recalcar el carácter fundamental del derecho de información de los asociados como nos recuerdan los Tribunales de manera reiterada[326].

---

[324] REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. pág. 171.

[325] GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit. pág. 295.

[326] Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid (Sección 12ª) Sentencia núm. 378/2013 de 10 mayo [JUR\2013\210709] en su Fundamento Tercero, al afirmar: "El Tribunal Supremo ha venido considerando que el derecho de información es inderogable, irrenunciable y de interpretación amplia (SSTS 9 diciembre 1996 y 29 julio 2004), así como derecho fundamental e inherente a la condición de socio (STS 22 septiembre 1992). La Jurisprudencia ha declarado reiteradamente el carácter obligatorio e imperativo del derecho de información, sin que puedan prevalecer en contra suya disposiciones restrictivas de los

C) *Derecho de garantías ante medidas sancionadoras.*

A nuestro juicio, entre las principales aportaciones de la LODA que contribuyen a configurar de forma positiva el vigente sistema del derecho de asociación, junto al principio de funcionamiento democrático, situaríamos el régimen de derechos de los socios. Dentro de ellos, la determinación de unas garantías procedimentales en los posibles expedientes sancionadores, puede considerarse como una de las innovaciones más trascendentes, al consagrar unas garantías que, como se ha señalado "son las que establecen los artículos 24 y 25, CE, para el ejercicio de la potestad punitiva en general tanto en el aspecto penal como en el administrativo".

El sistema de garantías que establece la LODA, supone **el derecho del socio a un procedimiento disciplinario con garantías plenas,** fundamentado en los siguientes principios:

En primer lugar, la necesaria tipicidad de los supuestos constitutivos de infracción sancionable y la posible pena que pudiera corresponder, concretada en la exigencia de que los Estatutos determinen los requisitos de sanción y separación [art. 7.1.e]. Aunque no los regularan, las garantías del procedimiento serán aplicables y sería contraria al ordenamiento jurídico una sanción que se adoptara sin ellas[327].

En esta línea, la posición del TS es mantener la necesidad de tipificar las conductas que pueden ser objeto de sanción, vulnerándose el derecho de asociación en caso de imposición de sanciones por conductas no tipificadas en las normas estatutarias[328].

Es garantía básica del asociado que éste disponga, antes de que se le imponga cualquier medida sancionadora, de la información concreta *"sobre los hechos que den lugar a tales medidas".* La doctrina señala que, al no contener la ley previsión sobre el trámite y procedimiento específico, es necesario que la información que reciba el asociado no sea tan sólo la

estatutos (STS 24 junio 1961, 15 octubre 1971, 19 febrero 1984 y 10 mayo 1986), los que, por el contrario, pueden ampliar la dimensión del derecho de información (STS 22 junio 1965).

[327] GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob.cit. Pág. 297-392.

[328] Sentencia nº 883/2011 de TS, sala 1ª, 28 de noviembre de 2011. Citando las siguientes sentencias: "Así, en SSTS de 6 de abril de 2009 (RC núm. 1928/2004, 7 de noviembre de 2008 (RC núm. 197/2004), 16 de junio de 2003 (RC núm. 3723/1997), entre otras…".

correspondiente a los hechos, sino también la posible infracción que se supone cometida, así como la sanción que pudiera corresponderle por su participación en tales hechos.

Por otra parte, el asociado debe *"ser oído con carácter previo a la adopción de medidas"*. El acuerdo que imponga la sanción debe ser motivado, lo que supone un razonamiento o expresión del juicio racional que se ha aplicado a los hechos causantes de las medidas, su integración en una norma jurídica y su aplicación a la conducta del socio[329].

La Jurisprudencia en aplicación de la LODA, ha dado plena vigencia a la interpretación de este conjunto de garantías en el procedimiento sancionador asociativo. En palabras de nuestro Tribunal Supremo en la sentencia nº 883/2011, antes indicada:

"El derecho a que las medidas disciplinarias de separación o suspensión de los miembros de una asociación tengan cobertura legal, se ajusten a las causas legítimamente previstas con la debida precisión en los estatutos y sean impuestas con arreglo al procedimiento establecido en ellos, previa información y audiencia del interesado, de tal suerte que este no sufra indefensión, forma parte del núcleo esencial del derecho de asociación"….

En términos similares, con anterioridad, la STS de 19 de julio de 2004[330], declara que la facultad de regulación comprendida en el derecho de asociación no es absoluta, sino sometida a límites, y su ejercicio no queda fuera del control judicial [Sentencias del Tribunal Constitucional 56/1.995, de 6 de marzo, y 104/1.999, de 14 de junio], por más que éste deba modularse, en cada caso, según lo previsto en la legislación específica que regule el tipo asociativo de que se trate.

Siendo clara y unívoca la postura Jurisprudencial en esta materia en aplicación de la LODA, coincidente con nuestro Tribunal Constitucional, superando divergencias iniciales en la interpretación del artículo 22, vigente aun la Ley de Asociaciones de 1964, respecto al alcance del control judicial de la actuación interna asociativa en la que se denomina doctrina de la *"base*

[329] GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob.cit. Págs. 300-301.
[330] STS de 19 de julio de 2004 RC núm. 2830/2000).

razonable"[331]*,* consideramos necesario realizar dos puntualizaciones en esta materia.

La primera tiene que ver con aquellas entidades asociativas formadas por socios que son personas jurídicas, [como el caso de federaciones, o asociaciones empresariales], y el rol que desempeñan las personas físicas que representan a las personas jurídicas, en concreto, si puede asimilarse su situación en un procedimiento sancionador a la figura del socio en cuanto a sus derechos en procedimientos sancionadores o de expulsión. A la cuestión, la respuesta del TS es claramente negativa [STS, Sala 1ª, de 28 de Noviembre de 2011 y STS, 1ª, de 29 de Septiembre de 2009] al entender que no puede asimilarse a la lesión del derecho de un socio mediante su expulsión improcedente, la remoción de una persona física que no es socio, sino el representante de una de las entidades de una federación[332].

La segunda de las cuestiones a destacar y puntualizar en esta materia, hace referencia al ámbito de la potestad judicial para enjuiciar los acuerdos que, dentro de sus normas estatutarias, adopten las asociaciones cuando estos puedan lesionar derechos fundamentales del socio, como podría ser el derecho a la libertad de expresión. Sobre esta cuestión presenta gran interés la Sentencia nº 292/2015 de TS, Sala 1ª, de 20 de Mayo de 2015, que ante el conflicto entre el derecho de asociación y el derecho a la libertad de expresión del socio, opta por dar preferencia a éste[333].

D) *Derecho a impugnar los acuerdos asociativos.*

La última de las garantías del asociado ante el ejercicio de la potestad sancionadora de la asociación es el derecho al control jurisdiccional. Se ha señalado que es inconcebible pensar que las conductas asociativas, que están libres de restricciones y controles estatales, puedan estar al margen de cualquier revisión judicial, como si fuera un ámbito ajeno al ordenamiento jurídico[334]. Sin detrimento de que, en ocasiones, los Estatutos de algunas entidades imponen límites al acceso a los tribunales para resolver conflictos asociativos, o se atribuyan la decisión de contiendas

[331] REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. pág. 174.
[332] Sentencia nº 883/2011 de TS, Sala 1ª, de lo Civil, 28 de Noviembre de 2011.
[333] Sentencia nº 292/2015 de TS, Sala 1ª, de lo Civil, 20 de Mayo de 2015. Véase REVERTE MARTÍNEZ, F.M, ob. cit. pág. 175.
[334] ANZURES GURRÍA, ob. cit. pág. 441.

internas a órganos propios [comisiones de garantías, conflictos…], o el sometimiento a mediación o arbitraje[335].

El apartado d) del artículo 21 de la LODA, reconociendo el derecho de todo asociado a impugnar "los acuerdos de los órganos de la asociación, que estime contrarios a la ley o a los Estatutos", supone la transmisión al mundo asociativo del derecho a la tutela judicial efectiva que reconoce a todas las personas el artículo 24 de la CE. Sobre esta cuestión nos detendremos con más detalle al analizar el capítulo VII de la LODA que corresponde a las garantías jurisdiccionales.

6. 2. DEBERES DE LOS ASOCIADOS.

La posición jurídica de la persona asociada tiene derechos que se generan para el propio asociado en su peculiar relación con la entidad, y obligaciones que asume el socio con su integración en la asociación.

La primera obligación del asociado es compartir los fines, los "ideales" de la asociación, lo que supone comprometerse con la finalidad del espíritu asociativo. Por ello, en algunos Estatutos se prevé como causa de separación determinados comportamientos que atenten contra los fines de la asociación[336]. Vinculado a este compromiso "ideal" con los fines, aparece la participación de los socios para colaborar en su consecución. Los asociados aceptan un compromiso para el desarrollo de las actividades de la asociación, distinguiéndose entre concurso en las actividades de la asociación [que podría entenderse como "aportación extrapatrimonial"] y aportación patrimonial [de dinero o de bienes]. Esta parece ser la línea que respecto a las aportaciones de los socios, recoge la LODA si recordamos el contenido del art. 5, que al tratar sobre el acuerdo de constitución

[335] GONZÁLEZ PÉREZ Y FÉRNANDEZ FARRERES, ob. cit. pág. 302. Los autores plantean que incluso en algunos tipos asociativos como las entidades deportivas constituye la regla general para resolver cuestiones relacionadas con la práctica del deporte. En su opinión, no puede discutirse la validez del acto de aceptación de una norma estatutaria por la que los asociados se obliguen a someter sus diferencias a un arbitraje, siempre que los árbitros reúnan las condiciones que garanticen la imparcialidad y según la legislación sobre arbitraje, pero no será válida una cláusula o norma estatutaria que supusiera la interdicción de acudir a los órganos judiciales en demanda de tutela de los derechos legítimos por cualquier actuación contraria al Ordenamiento jurídico.

[336] Ibídem, ob. cit. págs. 308-309.

planteaba *"… que se comprometen a poner en común conocimientos, medios y actividades"*[337].

Por otra parte, los socios deben participar activamente en el funcionamiento y actividades de la entidad, por lo que los Estatutos pueden también prever como causa de separación la no participación activa[338].

Respecto a los deberes económicos, la doctrina ha distinguido tres tipos de aportaciones de los asociados a la entidad, que vienen a coincidir con las obligaciones que, según los Estatutos puedan corresponder a cada socio, [cuotas, derramas y otras aportaciones, art. 22.b) LODA][339].

En primer lugar, las "aportaciones iniciales", que son realizadas en el momento fundacional, [aunque la contribución de este tipo por parte de los nuevos asociados puede advenir posteriormente -derechos de entrada en la práctica asociativa-], entre cuyas características más comunes podemos destacar: cuantía superior a las cuotas periódicas, origen estatutario, carácter no reintegrable en caso de baja, separación o exclusión, y posible dispensa a los miembros fundadores y honorarios. En caso de aportación de inmuebles o derechos reales inmobiliarios, la opinión doctrinal mayoritaria coincide en la exigencia de escritura notarial[340]. Recordemos que, aunque para la asociación el elemento patrimonial no tenga el carácter esencial que supone para la fundación, dentro del contenido mínimo estatutario [cfr. art. 7.1.j] debe de incluirse *"el patrimonio inicial y los recursos económicos de los que se podrá hacer uso"*[341].

Un segundo tipo de aportación sería la "cuota", entendida como aportación normal, ordinaria o periódica, que a efectos prácticos corresponde a cantidades económicas que, fraccionadas por períodos temporales [mensuales, trimestrales, anuales, por curso escolar, etc…] contribuyen a los gastos necesarios para el fin social y el desarrollo de las

[337] DE SALAS MURILLO, ob. cit. págs. 171-172.
[338] GONZÁLEZ PÉREZ Y FÉRNANDEZ FARRERES, ob. cit. pág. 309.
[339] CARPIO MATEO, ob. cit. págs. 774-776.
[340] Ibídem, pág. 774. Para el autor el documento notarial puede ser como forma del negocio jurídico total, ya, al menos, como exigencia limitada solo a la aportación inmobiliaria.
[341] Para LASARTE ÁLVAREZ, ob. cit. pág. 303, el patrimonio inicial de la asociación "sería el formado por el conjunto de bienes y derechos que los socios aportan a aquella en el momento de su constitución… […] … puede verse posteriormente incrementado mediante cualesquiera recursos complementarios entre los cuales cabe citar las aportaciones o cuotas (ordinarias o extraordinarias) que acuerde los socios, de una parte; y de otra, las donaciones, subvenciones, legados, herencias, etcétera, que pudiera recibir la asociación de terceros".

actividades. Su fijación deberá hacerse de acuerdo con los Estatutos, que "*podrán incluir también las consecuencias del impago de cuotas por parte de los asociados*". Precisan, por tanto, para poder desplegar plenos efectos las situaciones de impago de las cuotas, que se concreten detalladamente en las normas estatutarias.

En este sentido, la SAP de Alicante, nº 633/2013, de 10 de diciembre de 2013, declara la nulidad de un proceso electoral en una asociación de padres en el que se había excluido una candidatura por impago de cuotas sociales, y lo hace tras comprobar que, según los Estatutos nada impide que el pago de las cuotas se realice a lo largo del curso escolar, por lo que la exclusión de votar y de ser candidato que se había producido, suponía una clara indefensión por privación del derecho a ser elegibles que reconocen los art° 22 y 24 CE y normas estatutarias[342].

Debe tenerse presente respecto de las cuotas, que a través de ellas los miembros de la entidad contribuyen en una medida igual al sostenimiento económico de la asociación, no siendo aceptables exenciones injustificadas de esta obligación común asociativa, como podemos apreciar en la sentencia nº 484/2012 de AP Madrid, de 25 de octubre de 2012[343], en relación a una asociación deportiva Club de Hípica, que en su Fundamento 2º afirma que, eximir de forma injustificada a la mitad de los socios del pago de las cuotas, supone un incumplimiento del deber de contribuir al sostenimiento económico de la asociación que le impone el apdo.b) del art. 22 de la LODA[344].

Tras las aportaciones iniciales, y las cuotas ordinarias, situaríamos entre las obligaciones de tipo económico para los asociados las aportaciones extraordinarias, que igualmente deben de aparecer establecidas en los Estatutos, debiendo ser entendidas este último tipo de aportaciones, como aquellas necesarias para situaciones no previstas que pudieran surgir y requieran aportaciones económicas para ser superadas. La doctrina ha planteado que, aunque no estén contempladas en los Estatutos con detalle, si concurrieran situaciones que las hicieran indispensables, la Asamblea podría adoptar el acuerdo de exigir las cantidades necesarias, siempre que el acuerdo se adopte cumpliendo los

[342] REVERTE MARTÍNEZ, F.M., ob. cit. pág. 178.
[343] Sentencia nº 484/2012, de AP Madrid, Sección 20ª, 25 de Octubre 2012. Id. VLEX-412951690.
[344] Ibídem, pág. 179.

requisitos previstos, pudiéndose plantear la exigencia de ciertos requisitos para el caso de obligaciones económicas no previstas en los Estatutos[345].

El resto de obligaciones para los asociados se concreta en asumir el cumplimiento del conjunto de imposiciones estatutarias y de los acuerdos de los órganos de la entidad, lo que significa un deber de respetar las normas y acuerdos y, en cuanto de ellos se derive, el deber de cumplirlos.

6.3. CAMBIOS Y EXTINCIÓN DE LA CONDICIÓN DE PERSONA ASOCIADA.

Examinados el conjunto de derechos y deberes que conforman el eje esencial de la peculiar relación socio-asociación, la persona que se vincula a la entidad, una vez integrada en ella, mantendrá tal condición siempre que sea su voluntad en este sentido y en tanto en cuanto respete y cumpla los Estatutos.

Respecto a la sucesión en la condición de asociado, el carácter personal del derecho de asociación, como ocurre con los demás derechos fundamentales, parece implicar su inalienabilidad, al tratarse de derechos inherentes a la persona y que no pueden ser objeto del tráfico jurídico[346]. En este sentido hemos de entender la afirmación del artículo 20 LODA de que "la condición de asociado es intransmisible", que puede encontrar su fundamento en la naturaleza de la asociación y del acto de incorporación a ella, ya que la admisión tiene siempre un sentido personalista.

En opinión de PÉREZ ESCALONA, esta presunción legal de intransmisibilidad de la condición de asociado, resulta plausible por varios motivos: el primero, porque la aportación del socio no está destinada a constituir capital social. El segundo, el papel central que desempeña normalmente el elemento fiduciario entre asociados y asociación para la determinación de la composición subjetiva del tipo social. Y en tercer lugar, porque considera que esa presunción se complementa perfectamente con la

[345] GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit. pág. 310. En la misma línea, CARPIO MATEO, ob. cit. pág. 775, compartiendo criterio con LLUIS Y NAVAS, considera que para el caso de obligaciones económicas no previstas en los estatutos, deben de cumplirse estos requisitos: adecuarse al fin social/ No invadir la esfera personalísima del socio/ Que se respete la regla de la buena fe.
[346] GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit. pág 283.

atribución de un derecho de separación voluntaria a los asociados (art. 23 LODA)[347].

A los efectos que aquí nos interesan, cabe la posibilidad de que esta regla general de la intransmisibilidad sea modificada por los Estatutos, admitiendo la viabilidad de la transmisión de la condición de socio, pero siempre que se cumplan las condiciones que, con carácter imperativo, determina el último párrafo del art. 20 ["salvo que los Estatutos dispongan otra cosa, por causa de muerte o a título gratuito"]. En opinión de PÉREZ ESCALONA, esta redacción es técnicamente defectuosa al reducir el ámbito de la autonomía estatutaria para la cesión de la posición de socio tan sólo a *supuestos de sucesión mortis causa e inter vivos a título gratuito,* mostrando grandes reservas a esta limitación[348].

Desde diferente punto de vista doctrinal, se añade otro requisito para que sea admisible la transmisión, ya que, en opinión de GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, únicamente será admisible la transmisión por causa de muerte o a título gratuito, cuando así lo contemplen los Estatutos, mas, aunque no se prevea de forma expresa en la norma asociativa, si la incorporación del nuevo asociado va a perturbar el cumplimiento de los fines de la asociación sería inadmisible la sucesión[349].

En la perspectiva del Código Civil de Cataluña, GETE - ALONSO y CALERA, entiende que siendo personal la condición de asociado, no es personalísima, por ello es posible la transmisión de la cualidad de asociado, si así los estatutos lo permiten [arts. 323-8CCCat][350].

No encontramos en la LODA disposición específica sobre la separación forzosa, expulsión o extinción obligatoria de la condición de socio. En todo caso, deberá realizarse cumpliendo necesariamente los derechos y garantías que corresponden a todo asociado en el procedimiento sancionador asociativo y en los términos a los que nos hemos referido con anterioridad.

---

[347] PÉREZ ESCALONA, ob. cit. págs. 228-232.
[348] Ibídem, pág. 229-231.
[349] GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit. pág. 285. Los autores ponen como ejemplo el caso de una asociación ecologista y el nuevo asociado es propietario de una empresa conocida por sus actividades contaminantes del ambiente.
[350] GETE - ALONSO y CALERA, *Nociones…,* ob. cit. pág. 78.

Así lo ha entendido tanto la Jurisprudencia del TS como el TC, pudiendo resumirse la postura de la doctrina constitucional, en el criterio de integrar dentro de la facultad de autorregulación de las propias asociaciones, el régimen de la expulsión de asociados, que exige la tipicidad de las causas, el procedimiento con audiencia del afectado y el acuerdo debidamente motivado[351].

Si bien desde la Jurisprudencia se ha insistido en adjudicar a la posición de asociado, en situaciones de expulsión, garantías semejantes a las que asisten a los ciudadanos en procedimientos administrativos y penales, desde el punto de vista doctrinal encontramos diversidad de opiniones respecto a las garantías en los procedimientos sancionadores. Para un sector doctrinal es innegable que se trata de una concepción errónea, y muestra su opinión contraria a incluir en el régimen jurídico de la exclusión de asociados elementos semejantes al derecho público sancionador[352].

En todo caso, al margen de la opinión doctrinal en torno al derecho asociativo sancionador, el socio que considere inadecuada o improcedente su expulsión podrá solicitar del Juez que ejerza su función jurisdiccional, como trataremos más adelante.

La LODA reconoce el derecho de los asociados a separarse "voluntariamente de la asociación en cualquier tiempo" [art. 23.1]. Algunos autores, se plantean la cuestión de la posible existencia de normas estatutarias que determinaran un plazo mínimo de permanencia obligatoria en la entidad, aspecto que parece contradictorio con la expresión "en cualquier tiempo" que emplea la ley asociativa, siendo de la opinión de que aunque no pueda obligarse a la permanencia, el asociado estará comprometido durante el plazo fijado a aportar las cuotas, medios o actividades que se hubiesen acordado en el acto fundacional o contuvieran los Estatutos aceptados de forma voluntaria[353].

En este sentido se ha mantenido que no sería contrario a la libertad negativa de asociación, la previsión en los estatutos de penalizaciones

[351] Sentencia nº 841/2011 de TS, sala 1ª, 14 de noviembre de 2011.
[352] REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. pág. 182.
[353] GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit. pág. 317.

económicas para los socios que decidan separarse de la entidad[354]. Se matiza que, al igual que el acto de ingreso puede estar sometido a requisitos determinados en los Estatutos, el acto de abandonar la entidad puede estar sometido al cumplimiento de otro tipo de condiciones, según las normas estatutarias[355]. Mayor complejidad presenta la cuestión de los posibles efectos económico-patrimoniales en casos de separación. Aunque la redacción del art. 23. 2 LODA no sea un modelo de claridad, la doctrina sostiene que además de la participación inicial podrán ser reintegradas las derramas y otras aportaciones referidas en el artículo 22.b), con las condiciones, alcances y límites que se hayan fijado en los Estatutos, y que en ningún caso procederá este reintegro si pudiera suponer perjuicios a terceros[356].

7. GARANTÍAS JURISDICCIONALES.

7.1. PROTECCIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE ASOCIACIÓN.

La importante cuestión de las garantías jurisdiccionales se proyecta en diversos ámbitos. El primero de ellos, la protección jurisdiccional "especial" de los derechos fundamentales, al adoptar el ordenamiento jurídico español el sistema de dotar de un refuerzo el control jurisdiccional general, añadiendo una mayor protección para la defensa de los derechos fundamentales, entre los que se encuentra el derecho de asociación. Esta especial tutela, se concreta en un procedimiento específico basado en los principios de preferencia y sumariedad, así como, en su caso a través del acceso al amparo constitucional[357], tal y como se recoge en el art. 37 LODA, que recordemos que tiene rango de norma de carácter orgánico.

Es el artículo 53.2, CE, el que establece que se podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el art. 14 y en la sección

[354] GÓMEZ MONTORO, Asociación…, ob. cit. pág. 161.
[355] ANZURES GURRÍA, ob. cit. pág. 438.
[356] GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit. pág. 318.
[357] Ibídem, pág. 416. En esta materia a señalar asimismo la obra de MORA ALARCÓN, J.A., *Régimen jurídico de las asociaciones civiles,* Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, págs. 89 a 105 sobre la protección del derecho de asociación como derecho constitucional.

primera del Capítulo segundo, ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad.

Pocos días después de ratificación en referéndum de la Constitución, la Ley 62/1978, de 26 de diciembre regulaba esta protección de los derechos fundamentales, dedicando los artículos 2 al 5 a la garantía penal, los artículo 6 al 10 a la garantía contencioso – administrativa y los arts. 11 al 15 a la civil. Con respecto al empleo de este procedimiento en la vía civil podemos reseñar la STS nº 1153/2007, de 6 de noviembre de 2007, cuyo planteamiento fáctico inicial plantea la adopción por una asociación de un acuerdo de expulsión de uno de sus asociados que, no estando conforme con el mismo, impugnó el acuerdo, presentando demanda contra la asociación, al amparo de los artículos 11 y 13 de la Ley 62/1978, de 26 diciembre, de Protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, por considerar que se había vulnerado su derecho fundamental de asociación.

En relación con el orden administrativo, el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales se regula en la Ley 29/1988, de 13 de Julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa, en su Título V [Procedimientos especiales], Capítulo I [procedimiento para la protección de los derechos fundamentales], artículos 114 a 122. En este sentido, la STS, Sala 3ª, de 6 de Noviembre de 2013, nos muestra un ejemplo de la aplicación de esta protección especial a los derechos fundamentales, en un complejo caso relacionado con el asociacionismo en el ámbito profesional judicial, en un recurso contencioso - administrativo planteado ante la no concesión por el CGPJ de autorización de compatibilidad para el ejercicio del cargo de "Fedatario - Administrador" de una asociación judicial[358].

El artículo 38 de la LODA viene a completar lo dispuesto en la norma constitucional del art. 22.4 que, salvo los supuestos de motivación por la voluntad de sus asociados [párrafo 1º, art. 38.1] atribuye en exclusiva a los Tribunales la competencia para disolver una asociación o suspender sus actividades.

[358] REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. pág. 184.

Con respecto a la disolución asociativa, el primero de los casos que plantea el apdo. 2.a) del artículo 38, es el producido cuando nos encontremos ante entidades que tengan condición ilícita, de acuerdo con las leyes penales. Para esta situación nos remitimos en cuanto al ámbito normativo a lo anteriormente descrito en nuestro apartado sobre límites del derecho de asociación y Código Penal, siendo de interés reseñar, en el ámbito Jurisprudencial, la STS nº 259/2011, Sala 2ª, de 12 de Abril de 2011, dictada en relación con una asociación vinculada a la ideología "nacional – socialista", que plantea con claridad la complejidad y dificultad de la determinación precisa del tipo genérico de asociaciones ilícitas, y más concretamente, "a las que promuevan la discriminación, el odio o la violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de su ideología, religión o creencias…", [art. 515.5 CP – actualmente 515.4 CP 2015 –][359].

En cuanto a la disolución judicial por otras causas, el apartado 2.b) de este artículo 38, prevé que, además de los supuestos de ilicitud penal que acabamos de reseñar, las asociaciones podrán ser disueltas judicialmente "por las causas previstas en leyes especiales o en esta ley, o cuando se declare nula o disuelta por aplicación de la legislación civil". Como ha sido señalado, del propio texto de la norma podemos extraer la existencia en este caso de dos supuestos, según sean causados o no "por aplicación de la ley civil"[360].

En primer lugar tendríamos las causas previstas en leyes especiales, en la LODA o en la propia Constitución, como podría ser el caso de las "asociaciones secretas", cuya prohibición por el art. 22.5 CE, se reitera por el art. 2.8 de la LODA.

En segundo lugar, como citábamos anteriormente, nos encontramos ante la posible disolución judicial por aplicación de la ley común, es decir, el Código Civil, que en su art. 39 plantea la situación de "que dejasen de funcionar las corporaciones, asociaciones y fundaciones", situación que podría producirse "por haber expirado el plazo durante el cual funcionaban legalmente o por haber realizado el fin para el cual se constituyeron o por ser ya imposible aplicar a éste la actividad y los medios de que disponían".

Respecto a la suspensión judicial de las actividades, el órgano judicial que se encuentre en la fase de instrucción del proceso penal, o que conozca

[359] Ibidem, págs. 185-186.
[360] GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNANDEZ FARRERES, ob. cit. pág. 428.

acerca del proceso civil, podrá acordar la suspensión provisional en los procedimientos sobre disolución de asociaciones, como recoge el apartado 3º del artículo 38, lo cual podrá originarse de oficio o a instancia de parte.

El artículo 41 de la LODA mandata a los jueces y tribunales a ordenar la inclusión en los oportunos Registros de Asociaciones de las resoluciones judiciales en relación tanto con la inscripción, como con la suspensión o disolución de las asociaciones inscritas[361].

El principio de exclusividad judicial para la intervención en la vida y las actividades asociativas, que tiene su origen en el propio texto constitucional, viene reforzado por el rango de carácter orgánico del artículo 38 en su totalidad, que, entre otros mecanismos de protección jurídica reforzada, implica que vincula a todos los poderes públicos y que las leyes que lo regulen deberán respetar su contenido esencial en todo caso [art, 53.1 CE].

7.2. CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTUACIÓN DE LAS ASOCIACIONES

En los artículos finales del capítulo VII de la LODA nos encontramos con normas de carácter procesal que nos determinarán el ámbito judicial donde las entidades asociativas, las personas que conformen su elemento personal, y los terceros que se consideren afectados por su actuación en la vida social, deberán de dirimir y plantear sus controversias, en definitiva, acudir para el cumplimiento del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Los artículos 39 y 40 [la Disp. Final. 1ª. 3 determina que constituyen legislación procesal según los dispuesto en el art. 149.1.6º de la CE] nos van a aportar una delimitación de la jurisdicción en materia de asociaciones, comenzando con el orden jurisdiccional contencioso – administrativo, que, obviamente, "será competente en todas las cuestiones que se susciten en los procedimientos administrativos instruidos en aplicación de la presente Ley Orgánica…".

[361] Además de "la modificación de cualquier extremos de los Estatutos de las asociaciones inscritas, el cierre de sus establecimientos y cualesquiera otras resoluciones que afecten a actos susceptibles de inscripción registral". Art. 41 LODA.

La primera cuestión de trascendencia en esta materia es precisar el límite de la actividad registral que corresponde a la Administración. Ante esta trascedente labor para la vida asociativa podemos plantearnos: ¿Cuál es el alcance, contenido y profundidad de la actuación de la Administración registral y del posible control jurisdiccional en este orden contencioso a partir de la LODA?.

En este sentido, la sentencia de la Audiencia Nacional - Sala de lo Contencioso, de 11 de Marzo de 2004, en aplicación de la LODA, nos esboza las líneas maestras de la actuación administrativa, que en los términos del art. 22.3 CE carece, al gestionar los Registros, de facultades que pudieran entrañar un control material de legalización o reconocimiento, procediendo posteriormente la sentencia a delimitar el ámbito jurisdiccional entre los órdenes administrativo y civil[362].

El orden jurisdiccional civil, tal y como determina el art. 40, será el competente "en relación con las pretensiones derivadas del tráfico jurídico privado de las asociaciones, y de su funcionamiento interno".

En los términos previstos en el artículo 9 LOPJ, por el carácter de jurisdicción residual de los Tribunales del orden civil, será éste el competente, cualquiera que sea la pretensión relacionada o planteada por una asociación, salvo que expresamente corresponda al orden contencioso - administrativo.

Dos son los supuestos concretos de impugnación de los acuerdos y actuaciones de las asociaciones que se plantean en la LODA: el primero de ellos, que podrá ser instado por cualquier asociado o persona que acredite un interés legítimo y que los considere contrarios al ordenamiento jurídico. Y el segundo, que podrá ser planteado por los asociados que consideren que se trata de acuerdos o actuaciones contrarias a los Estatutos, solicitando su rectificación o anulación, así como la suspensión preventiva [o acumulando ambas pretensiones por los trámites establecidos en la Ley

[362] Audiencia Nacional - Sala de lo Contencioso, 11 de Marzo de 2004 Id. vLex: VLEX-18271815 http://vlex.com/vid/18271815.
Fundamento J. 3º: "Si la parte recurrente considera que un acuerdo de la Asamblea General que ha modificado determinados artículos de los Estatutos es contrario a la ley 1/2002 deberá impugnarlo ante el orden jurisdiccional civil, no siendo este orden jurisdiccional contencioso administrativo el competente para revisar un acuerdo de la Asamblea General de la citada asociación ya que este orden solo tiene jurisdicción para revisar actos dictados por un órgano de la Administración".

de Enjuiciamiento Civil, art. 40.3]. En el primer caso nos encontraríamos ante los supuestos de nulidad, y en el segundo, de anulabilidad, como puede ser apreciado en la Sentencia nº 841/2011 del TS, sala 1ª, de 14 de noviembre de 2011[363].

No cabe en esta sede un análisis en mayor profundidad sobre las cuestiones procesales y procedimentales que afectan al derecho de asociación, para lo que nos remitimos a la LEC a estos efectos. Sin embargo, antes de finalizar este amplio estudio de la LODA, sí estimamos de interés introducir unos breves apuntes respecto al control judicial de los acuerdos asociativos.

Como ya hemos introducido anteriormente, el reconocimiento del derecho de "autoorganización", no significa que las actuaciones asociativas queden fuera de cualquier revisión judicial, como si permaneciesen extrañas al sistema jurídico, ya que toda acción o acuerdo adoptado por la entidad de acuerdo con su autonomía, puede ser revisada por la jurisdicción ordinaria[364]. Asimismo, dentro de los derechos de los asociados, que gozan de la mayor protección de nuestro ordenamiento jurídico, se encuentra el derecho de impugnación ante los órganos judiciales.

El criterio de la "base razonable", aportado en nuestro país por el TC. y posteriormente asumido y utilizado tanto por el Tribunal Supremo como por los demás tribunales y juzgados ordinarios, en materia de expulsión de asociados, viene a determinar que la función juzgadora no consiste en valorar la conducta del socio, sino que debe ser limitada a comprobar la existencia de una base razonable para que los órganos adoptasen el acuerdo de extinción. Actualmente estos criterios Jurisprudenciales relacionados con la "base razonable" son válidos para todos los tipos asociativos, de legislación general o especial, como podemos apreciar en la Sentencia de TS, Sala 4ª, de lo Social, 14 de Septiembre de 2010:

"En relación concreta con las sanciones impuestas por las asociaciones en general no sólo se puede decir que no rigen aquellos principios, sino que el propio Tribunal Constitucional ha mantenido de forma reiterada el criterio de que el Derecho de asociación del art. 22 de

[363] REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. pág. 189.
[364] ANZURES GURRÍA, ob. cit. págs. 441 – 466.

la Constitución , que alcanza en general a todo tipo de Asociaciones, desde las Cooperativas a los Partidos Políticos, sin excluir a los Sindicatos, en su vertiente del derecho a su auto-organización que forma parte de su contenido esencial impide al Juez entrar a revisar la calificación que de las conductas consideradas sancionables han hecho los órganos de la Asociación de que se trate, salvo para constatar el cumplimiento de las garantías procedimentales previstas en los propios Estatutos para la válida imposición de la sanción o para comprobar si la decisión adoptada fue arbitraria por carecer de una base razonable".

Ahora bien, este **criterio doctrinal de "la base razonable"** que viene a limitar la capacidad de intervención judicial sobre la actividad asociativa, tiene también sus propias modulaciones en función de diferentes circunstancias que determinarán el definitivo alcance del control judicial, como pueden ser el tipo de asociación o de acuerdo asociativo, su contenido y materia concreta, así como los posibles bienes jurídicos en conflicto.

Para finalizar este apartado, y con carácter previo a la intervención judicial, el RRNA, en su artículo 30, determina algunos criterios en relación con **"contiendas de orden interno",** precisando que no se tramitarán escritos de los asociaciados relativos a conflictos internos, salvo que lleven acompañados la siguiente documentación:

a) Copia de la demanda presentada ante el Juzgado o Tribunal competente.

b) Testimonio de la resolución judicial de admisión de la demanda.

Continua el artículo estableciendo la práctica de una posible anotación provisional si se refiere a actos asociativos ya inscritos, o de una nota marginal si se refiere a actos no inscritos.

Finalmente, el Registro procederá a practicar los asientos de inscripción o cancelación que resulten de la correspondiente resolución judicial firme, en su caso.

CAPÍTULO TERCERO

APUNTES Y COMENTARIOS SOBRE LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

Presentación 2º Festival EnterCultura Joven, del Proyecto Integra y Participa. Otoño 2011. Murcia.

CAPÍTULO TERCERO.

APUNTES Y COMENTARIOS SOBRE LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN LA LEGISLACIÓN AUTO-NÓMICA.

1. El REPARTO DE COMPETENCIAS SOBRE EL DERECHO DE ASOCIACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

En mi opinión, si en el amplio campo jurídico del Derecho de Asociación hay un tema destacable que, en décadas anteriores, ha sido objeto de debate, discusión y polémica, deberíamos hablar de la cuestión del Derecho de Asociación y estado autonómico. No quiere decir esta afirmación que no hayan existido y continúen estando presentes otros temas propicios para debates doctrinales, de los que algunos hemos citado y planteado en sus líneas básicas, entre los que podemos destacar, a manera de ejemplo, los del carácter y efectos de la inscripción registral, la obligatoriedad de afiliación en algunas figuras aparentemente asociativas de ámbito privado, la finalidad lucrativa y la distinción entre asociaciones y sociedades, que continúa de vigente actualidad, o, como nos aporta LÓPEZ Y LÓPEZ, las dificultades de establecer los límites y fronteras entre el régimen común y los diversos regímenes específicos en materias asociativas[365].

Pero hasta recientes fechas ha sido esta cuestión, la determinación del ámbito de la regulación del Derecho de Asociación correspondiente a las Comunidades Autónomas y su deslinde del marco competencial propio del Estado, la generadora de un amplio volumen de importantes trabajos doctrinales[366], además de diferentes Sentencias de nuestro Tribunal Constitucional, algunas de excepcional trascendencia.

---

[365] LÓPEZ Y LÓPEZ, A.M., ob.cit. págs. 90 y 91.

[366] Sobre el reparto competencial en materia de asociaciones, con anterioridad a la LODA, podemos reseñar, entre otros, los siguientes trabajos: MONFORT FERRERO, Mª. J. y SERRA RODRÍGUEZ, A., "El panorama normativo de las asociaciones en España", RGD, 1996, pgs. 1289 y ss.; FERNÁNDEZ FARRERES, G., Asociaciones y Constitución (Estudio específico del art. 22 de la Constitución [RCL 1978, 2836]) , Madrid, 1987, pgs, 137 y ss.; LÓPEZ NIETO Y MALLO, F., La ordenación legal de las asociaciones , Madrid, 1995, pgs. 37 y ss.; LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., El Derecho de Asociación , Madrid, 1996, pgs. 258 y ss.; Del mismo autor, "Algunas consideraciones sobre la Ley Vasca de Asociaciones (LPV

Como posibles causas de este interés generalizado, además de la indudable atracción jurídica del tema en un momento histórico de progresivo desarrollo de un nuevo régimen descentralizador en la organización territorial de nuestro país, hemos de destacar la responsabilidad política y jurídica de nuestros legisladores, y su retraso en promulgar la ley estatal que tendría que sustituir a "la deleznable Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964", como señalaba MARÍN LÓPEZ antes de finalizar el pasado siglo[367], reconociendo asimismo, este brillante autor, al legislador vasco el mérito de haber sido el primero en desplazar de su territorio la aplicación de "la indigna Ley estatal de 1964"[368], con la Ley vasca de Asociaciones (Ley 3 / 1988, de 12 de Febrero, que sería derogada posteriormente por la vigente Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi (BOPV núm. 134 ZK, de 12 de julio; BOE núm. 250, de 17 de octubre de 2011).

Posteriormente y de forma progresiva, la legislación autonómica en materia de asociaciones se iría completando con la Ley Catalana (la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997, de 18 de junio, de asociaciones, que posteriormente sería derogada casi en su totalidad por la Ley 4/2008, de 24 de abril, del libro tercero del Código Civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas (BOE núm. 131 de 30 de mayo), la Ley Canaria (Ley 4/2003, de 28 de febrero, de Asociaciones de Canarias (BOE núm. 78, de 1 de abril)); la Ley Andaluza (Ley 4/2006, de 23 de junio, de Asociaciones de Andalucía - BOJA núm. 126, de 3 de julio; BOE núm. 185, de 4 de agosto-), para finalizar este proceso el año 2008 con la Ley Valenciana (Ley 14/2008, de 18 de noviembre, de Asociaciones de la Comunitat Valenciana DOCV núm. 5900, de 25 de noviembre; BOE núm. 294, de 6 de diciembre).

1988, 48) ", RESE , 1998, núm. 8, págs. 81 y ss., ANGOITIA GOROSTIAGA, V., "Breves consideraciones en torno a la personalidad jurídica, responsabilidad, utilidad pública y disolución de las asociaciones en la Ley Vasca 3/1988, de 12 de febrero (LPV 1988, 48) ", REDC , 1996, núm. 9, págs. 9 y ss.; MARÍN LÓPEZ, J. J., "Sobre la Ley vasca de Asociaciones: reparto competencial y principios generales"; RJCLM , 1992, pgs. 495 y ss.; Del mismo autor, "Comentario al art. 20" en la obra colectiva dirigida por BERCOVITZ, R. y SALAS, J., Comentarios a la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (RCL 1984, 1906), Madrid, 1992, pgs. 495 y ss.; MARTÍN MERCHÁN, D., "El Derecho de Asociación y las Comunidades Autónomas", DA, 1982, núm. 195, pgs. 217 y ss.; HUALDE SÁNCHEZ, J. J., "Competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de asociaciones: La Ley 3/1988, de 12 de febrero (LPV 1988, 48), de Asociaciones", VII Jornades juridiques, Entitats Associatives en el Dret Civil Catalá, Lleida, 12-13 de diciembre de 1991, pgs. 101 y ss.

[367] MARÍN LÓPEZ, J.J., "Sobre la Ley Vasca de Asociaciones: reparto competencial y principios generales", *Revista Jurídica de Castilla La Mancha,* n1 16, diciembre 1992.

[368] MARÍN LÓPEZ, J.J., ob.cit. pág. 142.

No cabe en esta sede profundizar ampliamente en el desarrollo normativo del Derecho de Asociación por parte de las comunidades autónomas, ni adentrarnos en el enormemente interesante debate doctrinal en la materia, donde podemos encontrar brillantes aportaciones como las de GÁLVEZ MUÑOZ y RUIZ GONZÁLEZ[369]. Pero es de interés conocer sucintamente la complejidad de la materia, los principales textos normativos elaborados por los legisladores autonómicos y la importante construcción jurisprudencial desarrollada por el Tribunal Constitucional, con referencia a algunos detalles de especial interés, a nuestro juicio.

1.1. CRITERIOS GENERALES.

Como señala RUIZ GONZÁLEZ, varias son las causas que podrían explicarnos la complejidad que se plantea al abordar el tema asociativo en relación con nuestro estado autonómico[370]. Ciertamente, tras la entrada en vigor de la LODA, y tras las Sentencias en relación con ella del Tribunal Constitucional, parece existir una situación de mayor claridad para determinar esta distribución competencial y, para facilitar su comprensión, vamos a tratar de sintetizar unos criterios generales para situarnos en los niveles de competencias en materia asociativa entre las diferentes Administraciones.

A) Marco competencial del Estado.

Las asociaciones no figuran en ningún apartado del artículo 149.1 de la Constitución, pero ello no significa, como indicaba MARÍN LÓPEZ[371], que el Estado carezca de toda competencia en esta materia. Como destacábamos en páginas anteriores al analizar la LODA, y los diferentes

[369] GÁLVEZ MUÑOZ, L, y RUIZ GONZÁLEZ, J.G., "El reparto de competencias sobre asociaciones: situación actual y perspectivas futuras tras las reformas estatutarias", *Revista General de Derecho Constitucional, nº 3, 2007.*

[370] "Ciertamente, la determinación del reparto competencial entre el Estado y las CCAA en materia de asociaciones resulta un cometido complejo, y no solo por la heterogeneidad en la distribución de las competencias a la que nos hemos referido. Influyen también otros factores normativos, como la ausencia de un desarrollo del derecho fundamental de asociación hasta la promulgación de la Ley orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación la temprana regulación del régimen jurídico de las asociaciones por algunas CCAA, la pluralidad de títulos de competencia estatal concurrentes en la materia, una jurisprudencia constitucional escasa y vacilante en este ámbito y una doctrina nada pacífica en ciertos puntos capitales".
RUIZ GONZÁLEZ, J.G., "Reparto competencial y estatuto jurídico de las asociaciones de consumidores en el estado autonómico", Revista General de Derecho Administrativo 32 (2013),Pág. 3.

[371] MARÍN LÓPEZ, J.J., "Sobre la ley vasca…", pág. 122.

niveles de rango normativo de su articulado, la actuación del Estado en el tema asociativo está basada en varias líneas de fundamentación jurídica:

La primera de ellas, es la correspondiente al desarrollo del derecho fundamental de asociación proclamado en el artículo 22 de la CE e incluido sistemáticamente entre los derechos fundamentales y libertades públicas, por lo que debe acudirse a la Ley orgánica, reservada específicamente para su regulación (artículo 81 de la CE). Aunque no sea un título competencial en sentido estricto, únicamente el Estado puede dictar esta forma de leyes en desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas, lo que implica que las CCAA, al ejercer las competencias que pudieran corresponderles, deberán respetar el contenido de las mismas. Como apreciábamos al analizar la LODA, la Ley orgánica debe ceñirse a regular aspectos esenciales que desarrollen directamente el derecho fundamental, correspondiendo al legislador ordinario, estatal o autonómico, la regulación de la materia no orgánica[372].

La segunda de las fundamentaciones sí que podemos situarla en el ámbito de las competencias del Estado sobre el régimen jurídico de las asociaciones, de forma más concreta en virtud del artículo 149.1.1º de la CE, que establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre "la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales", pudiéndose incluir aquí y considerar como *"condiciones básicas"*, lo que llamaríamos como conceptos definitorios del concepto legal de asociación, así como otros aspectos concretos de lo que sería el régimen jurídico externo de las asociaciones (nacimiento de la personalidad, capacidad jurídica y de obrar, régimen de responsabilidad y causas y efectos de la disolución), que resulten "imprescindibles o necesarios" en orden a asegurar la igualdad de todos los españoles[373]. Como nos precisa Lucas Murillo de la Cueva, "la regulación que corresponde al Estado *ex* artículo 149.1.1º CE queda limitada a las

[372] Cfr. la disposición final de la LODA, que en su apartado 1º determina el articulado que tiene rango de Ley Orgánica.
[373] Cfr. disposición final de la LODA, apartado 2º.

condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no al diseño completo y acabado de su régimen jurídico"[374]

En tercer lugar, tenemos que considerar como competencia estatal la legislación procesal, porque conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1.6º de la CE, el Estado tiene competencia exclusiva sobre legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las CCAA, atribución que responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales[375].

En cuarto lugar, hemos de tener en cuenta la influencia que en materia de asociaciones puede tener lo dispuesto en el artículo 149.1.14º de la CE, al atribuir al Estado competencia exclusiva sobre la Hacienda general, especialmente en lo referente a la actividad de fomento que pudiera realizarse mediante instrumentos fiscales a favor de las asociaciones.

Asimismo, como nos indica RUIZ GONZÁLEZ[376], el artículo 149.3 de la CE contiene dos cláusulas a tener en cuenta para la determinación del ámbito competencial en materia de asociaciones: una, la llamada *"cláusula residual"*, que permite al Estado atribuirse las competencias no asumidas por las CCAA y otra, la denominada *"regla de suplencia"*, estableciendo al derecho estatal supletorio del derecho de las CCAA[377].

Antes de finalizar esta revisión del marco de actuación estatal, hemos de reseñar las dudas doctrinales que se plantean en nuestra materia en relación con el título competencial del Estado recogido en el artículo 149.1.8º, y la necesidad de profundizar en el "esclarecimiento de esa relación entre la legislación civil como título competencial del Estado, y el régimen jurídico de las asociaciones…", tal y como planteaba MARÍN LÓPEZ[378], como partidario del criterio de que las competencias autonómicas sobre asociaciones podrían encontrar importantes limitaciones en este artículo 149.1.8º. Otros autores, aunque puedan reconocer en la

[374] LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E, *IGUALDAD Y AUTONOMÍA. La competencia sobre asociaciones en la jurisprudencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1999, pág. 72.
[375] Cfr. Disposición final de la LODA, apartado 3º.
[376] RUIZ GONZÁLEZ, J.G., "El reparto competencial…", págs. 9 y 10.
[377] Ibídem, págs. 8 y 9.
[378] MARÍN LÓPEZ, J.J., "Sobre la ley vasca…". págs. 131 y 132.

disciplina de asociaciones instituciones propias del derecho civil, son partidarios de considerar la existencia también de un evidente carácter administrativo en las normas relativas a las asociaciones, lo que facilita que el legislador autonómico pueda realizar su labor, respetando la definición de las figuras creadas por la legislación civil estatal[379].

Sobre estas bases de fundamentación del marco competencial del Estado, coincidimos con FERNÁNDEZ FARRERES[380] en la solidez de su afirmación de que "la regulación del Derecho de Asociación no admite – al igual que sucede con los restantes derechos fundamentales y libertades públicas – una sustancial divergencia en los diferentes territorios autonómicos que integran el Estado". En este sentido, aunque no se trate específicamente de un título atributivo de competencias a favor del Estado, hemos de considerar también al artículo 139.1 CE, según el cual "Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado", como una orientación o directriz que marca y establece el desarrollo de las competencias que poseen el Estado y las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos estatutos[381].

B) Competencias autonómicas en materia de asociaciones.

La realidad de que la norma Constitucional no atribuyera la competencia en materia de asociaciones ni al Estado ni a las CCAA, abrió el camino al desarrollo de un modelo caracterizado por la heterogeneidad en la asunción competencial de esta materia por parte de las CCAA, en base a lo dispuesto en el artículo 149.3 de la C.E. De esta manera, acabado el proceso de aprobación de los Estatutos de Autonomía, al finalizar la década de los 80 del pasado siglo, nos podíamos encontrar con dos situaciones bien diferenciadas respecto al Derecho de Asociación:

En primer lugar con la situación de aquellas CCAA que asumieron competencia exclusiva en la materia, tal y como ocurrió de esta forma en los Estatutos de Autonomía de Andalucía (artículo 13.25), Canarias (artículo 30.7), Comunidad Valenciana (artículo 31.23), Cataluña (artículo

[379] LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E, *IGUALDAD Y AUTONOMÍ*A. La competencia sobre asociaciones en la jurisprudencia constitucional, Civitas, Madrid, 1999, págs. 142 a 146.
[380] FERNÁNDEZ FARRERERS, G, ob.cit. pág, 141.
[381] LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E, ob.cit., págs. 61 a 68: El artículo 139 CE y el principio de igualdad. Su función orientadora.

9.24), País Vasco (artículo 10.13) y Navarra (artículo 44.19). Estas CCAA, se atribuyeron competencia "exclusiva" sobre las asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares, siempre que desarrollen principalmente sus funciones en sus respectivos territorios.

En segundo lugar tendríamos un segundo grupo de CCAA, en atención al alcance de la competencia asumida en materia asociativa, que estaba integrado por aquellas que, conforme a sus respectivos Estatutos de Autonomía, asumieron tan sólo la función ejecutiva sobre la regulación del régimen jurídico de las asociaciones que desempeñen sus funciones principalmente en el ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma. Para ellas, en principio, sus competencias ejecutivas se limitarían a la facultad de dictar reglamentos de organización, así como la funcion ejecutiva material en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, sin poder alcanzar la potestad legislativa.

Sucedería así en los Estatutos de las Comunidades Autónomas siguientes: Estatuto de Autonomía de Cantabria (art.12.2); Estatuto de Autonomía de La Rioja (art. 11.1.13); Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, (art. 12.1.1); Estatuto de Autonomía de Aragón, (39.1.11); Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, (39.2); Estatuto de Autonomía de Extremadura, (9.2); Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, (28.1.4); Estatuto de Autonomía de Castilla y León (36.1) y el 4 de la Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, de Transferencia de Competencias a la Comunidad Autónoma Gallega.

Que esta serie de Comunidades tuvieran menor techo competencial no significó en la práctica que estuvieran totalmente impedidas para regular las asociaciones, pues como nos aporta MARÍN LÓPEZ, esta operación resulta posible si se invoca como fundamentación de la intervención en materia asociativa un título de competencia de los recogidos en su respectivo Estatuto de Autonomía, poniendo como ejemplo que todas las CCAA – incluidas las de menor techo competencial- han regulado con mayor o menor amplitud las asociaciones deportivas y sus diversas modalidades, sin objeción por parte del Estado, ya que encontraba su

justificación en la competencia exclusiva en materia de promoción del deporte[382].

Ya en el siglo XXI, y entrada en vigor la LODA, la situación se modificó tras los procesos de reforma estatutaria llevados a efecto por algunas CCAA. Como nos señala RUIZ GONZÁLEZ[383], con la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía de las CCAA de Valencia, Cataluña, Islas Baleares, Andalucía, Aragón, Castilla y León y Extremadura, el modelo de reparto competencial se vió alterado, bien porque algunas CCAA han asumido competencias plenas sobre ciertas modalidades asociativas, o bien porque otras, han extendido la exclusividad a la regulación del régimen jurídico de todas las asociaciones que desarrollen sus funciones con carácter principal en su territorio.

De este modo, dentro del conjunto de CCAA con competencias exclusivas en la materia, se pueden diferenciar dos grupos diferenciados según la extensión material de la exclusividad: de un lado, tendríamos el modelo de competencia exclusiva limitada, que supone la asunción de competencias exclusivas respecto de determinados tipos asociativos. De otro lado, nos encontraríamos con el modelo de competencia exclusiva ilimitada, que implica la atribución exclusiva de competencias para la regulación del régimen jurídico de todas las asociaciones que desarrollen mayoritariamente sus funciones en la respectiva Comunidad Autónoma.

Para resumir el marco competencial en materia asociativa en la segunda década del siglo XXI, las CCAA con competencias exclusivas estatutariamente atribuidas, podrán regular la totalidad del régimen jurídico de las asociaciones incluidas en su ámbito territorial, debiendo de respetar los límites derivados de las competencias del Estado. En este grupo se incluyen, tanto las CCAA que han asumido competencia exclusiva sobre asociaciones con alcance general (Cataluña, Islas Baleares, Andalucía, Castilla y León y Extremadura), como aquellas otras que sólo se han atribuido la exclusividad competencial respecto de determinados tipos de asociaciones (Comunidad Valenciana, Aragón, País Vasco, Canarias y Navarra).

[382] MARÍN LÓPEZ, J.J., "Sobre la ley vasca…", pág. 123.
[383] RUIZ GONZÁLEZ, J.G., "Reparto competencial…", págs. 10-13.

Las demás CCAA (Región de Murcia, Castilla La Mancha, Asturias, La Rioja, Madrid, Cantabria y Baleares), disponen de competencias de "ejecución", no teniendo capacidad de dictar normas reguladoras del régimen jurídico respecto de las asociaciones de ámbito autonómico. Su régimen jurídico se regirá por la regulación que en materia de asociaciones sea dictada por el Estado para aquellas de ámbito nacional, que actualmente es la LODA, conforme a lo dispuesto en el artículo 149.3 de la CE, cuya regulación podrá ser objeto de ejecución en el ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma. No disponen de competencias legislativas o normativas sobre asociaciones en general, por lo que el Derecho estatal, debe aportar el desarrollo del Derecho de Asociación así como la regulación de su ejercicio. Tales competencias ejecutivas fueron objeto de traspaso a través de los correspondientes Reales Decretos de traspasos de funciones y servicios de la Administración estatal a las autonómicas[384].

2. COMENTARIOS A LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE SOBRE ASOCIACIONES.

Tras este largo y complejo proceso normativo y jurisprudencial de elaboración y construcción de unos elementos y criterios de distribución competencial en la materia asociativa entre el Estado y las CCAA, vamos a tratar de acercarnos al panorama actual de la legislación autonómica.

Al iniciar este específico estudio, que comprende al ámbito legislativo autonómico en relación con nuestra materia, continuamos coincidiendo con FERNÁNDEZ FARRERES en su afirmación, que citábamos anteriormente que "la regulación del Derecho de Asociación no admite – al igual que sucede con los restantes derechos fundamentales y libertades públicas – una sustancial divergencia en los diferentes territorios autonómicos que integran el Estado", pero tal vez, profundizando en la materia nos encontremos con más divergencias de las esperadas".

[384] Una síntesis actualizada de la totalidad de la normativa autonómica en la materia puede encontrarse en la página de asociaciones correspondiente al Ministerio del Interior, en el siguiente enlace, último acceso el 20-09-2021.
http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/asociaciones/normativa-basica-reguladora/normativa-basica-autonomica

Ahora bien, en este ámbito no podemos dejar de tener en consideración que una de las peculiaridades del ordenamiento jurídico español es la existencia de una pluralidad de ordenamientos civiles, especiales o forales, que hunde sus raíces en profundas razones históricas, habiéndose mantenido durante el proceso de codificación y que la Constitución Española viene a consagrar al reconocer la pluralidad de competencias en materia de legislación civil, en los términos del artículo 149.1.8º [385], en una situación jurídico – fáctica que podríamos denominar, en palabras de GETE-ALONSO y CALERA, "la coexistència, en situació d'igualtat, dels ordenaments de les CA amb dret civil propi"[386].

No procede en esta obra un extenso análisis comparado de la totalidad de la obra normativa en materia de derecho de asociación autonómico, aunque sería sin duda un trabajo investigador de gran interés. Pero sí queremos situar los diferentes textos legislativos existentes y comentar brevemente algunas peculiaridades, empleando como ejemplo para nuestros comentarios de distintos tratamientos dentro de esta normativa autonómica en algunas materias, la figura de las asociaciones juveniles, que analizábamos en el Capítulo II de esta obra.

Comenzaremos este estudio con, en nuestra opinión, el más ambicioso proyecto de actualización normativa en el ámbito del derecho

[385] En los términos del art. 149.1.8, El Estado tiene competencia exclusiva en materia de legislación: "sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial".

[386] GETE-ALONSO y CALERA, M.C., "El Codi Civil de Catalunya. Les competencies legislativas y el proces de codificació", Activitat Parlamentaria, Setembre 2008, Generalitat de Catalunya. En palabras de la autora, introduciéndonos en la materia:

"La pluralitat d'ordenaments civils. Competències en matèria civil: Una de les peculiaritats de l'orde jurídic civil espanyol, que s'explica per la formació de l'actual Estat a partir de la unió dels distints regnes que el conformaven, és la coexistència dels diversos ordenaments jurídics civils de cadascun. Aquests es van mantenir durant la codificació civil espanyola i després d'aquesta (que s'esdevingué al segle xix), malgrat la unificació política i legislativa fins a la CE de 1978. Juntament amb el Codi civil espanyol, que recollia el dret de Castella, aquelles regions que tenien dret civil propi van conservar-lo per mitjà de lleis estatals, les compilacions: Biscaia i Àlaba (1959), Catalunya (1960), les Balears (1961), Galícia (1963), Aragó (1967) i Navarra (1973). A partir de la CE de 1978, que reconeix i garanteix el dret a l'AUTONOMÍA de les nacionalitats que integren la nació espanyola (art. 2 CE), es consagra, en tant que plural, la composició complexa de l'ordenament civil, és a dir, la coexistència, en situació d'igualtat, dels ordenaments de les CA amb dret civil propi. A això s'afegeix que en les CA on existia dret civil amb anterioritat a la promulgació de la CE, se'ls ha atribuït la competència legislativa en matèria civil (art. 149.1.8 CE)."

privado puesto en marcha en nuestro país en el siglo XXI, el Código Civil de Catalunya y analizando las novedades que ha introducido en el tipo jurídico de las asociaciones juveniles del ordenamiento jurídico español.

2.1. LEY 4/2008, DE 24 DE ABRIL, DEL LIBRO TERCERO DEL CÓDIGO CIVIL DE CATALUÑA, RELATIVO A LAS PERSONAS JURÍDICAS. NOTAS SOBRE "LA CAPACIDAD NATURAL" Y EL "ÓRGANO ADJUNTO".

Como indica la Exposición de Motivos, de este amplio Libro Tercero del Código Civil de Cataluña, sobre personas jurídicas, el título II del libro tercero del Código Civil de Cataluña comprende el régimen jurídico privado de las asociaciones, de conformidad con la jurisprudencia constitucional. Como señala el propio texto de la exposición de motivos, se procede a derogar la mayor parte de la anterior Ley 7/1997, de 18 de Junio, de Asociaciones de Cataluña, dejando en vigor exclusivamente aquellas cuestiones de contenido netamente administrativo: "El título II del libro tercero comprende el régimen jurídico privado de las asociaciones, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, que ha entendido que las comunidades autónomas que han asumido competencias en esta materia están habilitadas para regular tanto el régimen interno de las asociaciones, es decir, la organización y el funcionamiento, como el régimen externo o de participación en el tráfico, con la condición de que no contradigan las normas básicas dictadas por el Estado.

Por razón de su naturaleza, no se han incorporado al Código civil las disposiciones administrativas que tienen por objeto las relaciones de las asociaciones con la Administración y el Consejo Catalán de Asociaciones. Estos preceptos mantienen su vigencia en la Ley 7/1997, que se deroga solo parcialmente. El Código civil tampoco ha reservado ningún capítulo a la regulación de las asociaciones de carácter especial, como hace la Ley 7/1997. A estas asociaciones se les aplica el régimen civil general aunque tengan algunas singularidades, sobre todo en relación con sus relaciones con las Administraciones Públicas, que el Código obviamente respeta. Por eso se ha considerado más adecuado incluir una referencia expresa en una disposición adicional, si bien, en el caso de las asociaciones infantiles y juveniles, se han reconducido algunas características de su régimen jurídico -como la capacidad para constituirlas o para ingresar en las mismas

o la existencia de un órgano adjunto a la junta directiva- a la regulación común de las asociaciones, como especialidades con trascendencia civil".

Vamos a tratar, como ejemplo de las peculiaridades de derecho catalán, esta especificidad de matices en relación con la figura de las asociaciones juveniles. Las características concretas del régimen jurídico de las asociaciones juveniles introducidas por el derecho civil catalán y que hemos de destacar son las siguientes: en primer lugar, las relativas a la capacidad para la constitución de asociaciones, reguladas con carácter general en el art. 321.2, y de forma precisa en su apartado 2, que trata sobre las asociaciones infantiles, juveniles y de alumnos y las demás integradas por menores de edad:

"Artículo 321-2. Capacidad para la constitución

2. Las personas físicas que constituyen una asociación deben tener capacidad de obrar o tener al menos catorce años y actuar con la asistencia de los representantes legales si no están emancipadas. En las asociaciones infantiles, juveniles y de alumnos y las demás integradas por menores de edad es suficiente la capacidad natural. Sin embargo, para efectuar aportaciones a las mismas o asumir obligaciones patrimoniales, es precisa la capacidad necesaria para estos actos. En todo caso, es preciso que forme parte de la asociación una persona mayor de edad, como mínimo, al efecto de formalizar los actos que lo requieran".

Este artículo 321.2., en el caso de las asociaciones juveniles se complementa con el artículo 322-1., que trata sobre "Órganos necesarios y voluntarios", y en su apartado viene a regular la existencia de un órgano adjunto al órgano directivo, del siguiente modo: "Las asociaciones infantiles, juveniles y de alumnos y las demás asociaciones integradas por menores deben tener, si no hay ninguna persona con capacidad de obrar en el órgano de gobierno, un órgano adjunto con la composición y las funciones establecidas por el artículo 322-11", procediendo en este artículo a concretar de forma detallada las funciones de este órgano adjunto.

Hemos de añadir, para completar esta regulación del Derecho de Asociación de los menores, y de las asociaciones juveniles en concreto, lo previsto en el art. 323-1:

"Artículo 323-1. Adquisición de la condición de asociado

1. Pueden adquirir la condición de asociados las personas con capacidad de obrar y los menores no emancipados de más de catorce años, con la asistencia de sus representantes legales. Se exceptúan las asociaciones infantiles, juveniles y de alumnos y las demás asociaciones integradas por menores, en las que se requiere capacidad natural.

2. Los menores de catorce años pueden adquirir la condición de asociados, por medio de sus representantes legales, si los estatutos no lo excluyen. Los menores con capacidad natural suficiente pueden oponerse siempre al ingreso en una asociación y darse de baja en cualquier momento."

Del estudio conjunto de estos cuatro artículos del Código Civil de Cataluña (CCC), y coincidiendo en gran manera con las aportaciones en esta materia de RAVETLLAT BALLESTÉ[387], podemos afirmar que el CCC procede a normar algunas cuestiones muy concretas del tipo de asociaciones juveniles. En primer lugar, determina la capacidad para constituirlas [art. 321.2.2], y frente al criterio estricto de la edad mínima, utiliza el **criterio de la "capacidad natural"**, acercándonos en cierta manera al Código Civil español y concretamente al art. 162, (cuando se refiere a los actos relativos a derechos de la personalidad u otros que el hijo, de acuerdo con las Leyes y con sus condiciones de madurez, pueda realizar por sí mismo), y afirmando el criterio de que en el ámbito de los derechos de la personalidad se consagra o instaura la idea de que la capacidad natural se ha convertido en el principio inspirador de su eficaz ejercicio[388].

En segundo lugar impone la obligación de que forme parte de la asociación, como mínimo una persona mayor de edad, a los efectos de representarla y, en su caso, suplir la falta de capacidad de obrar de su órgano de gobierno, exigiendo además que para efectuar aportaciones o

[387] RAVETLLAT BALLESTE, I, "El ejercicio de los derechos de la personalidad por las personas menores de edad. Análisis particular de su Derecho de Asociación", *Revista General de Legislación y Jurisprudencia,* nº3, 2013, págs. 463-511.

[388] Ibídem, pág. 467. Para verificar la capacidad natural de que presenta un menor de edad, a efectos del ejercicio de actos relativos a derechos de personalidad como el de asociación, este interesante autor nos plantea varios elementos o vectores de delimitación: en primer lugar, algún tipo de previsión general o criterio cronológico; en segundo término, la particular naturaleza jurídica del derecho a ejercitar; y en tercer lugar, constatar si el sujeto es consciente de los efectos de su decisión y si estos le son beneficiosos o no.

asumir obligaciones de carácter patrimonial se exige la capacidad adecuada para llevar a efecto tales intervenciones económicas. Ahora bien, si en la Junta Directiva no hay una persona mayor de edad o menor emancipada, la norma catalana establece que las funciones de representar a la persona jurídica así como de suplir la falta de capacidad de obrar de su órgano de gobierno, será realizada por el órgano adjunto, formado por dos personas, que no es preciso que sean asociadas. Si comparamos esta figura con la del "representante legal" que menciona el artículo 7.2 de la LOPJM, parece que ha habido, por **el legislador catalán una sustitución de la teoría de la representación por la teoría del órgano,** ya que la norma catalana viene a configurar un nuevo órgano de la asociación, como órgano adjunto, que representará y completará la capacidad al órgano directivo integrado por menores, cuando así sea necesario, configurando los dos órganos una única voluntad de la asociación.

En todo caso, y reforzando el carácter orgánico asociativo de este "órgano adjunto", tanto la constitución inicial como las renovaciones, en su caso, deben ser inscritas en el Registro de Asociaciones.

Esta sería la regulación jurídica en el ámbito del derecho civil catalán de la figura de las asociaciones juveniles, que presenta notas características diferenciadoras respecto al régimen general español, como el criterio de la capacidad natural frente al de la edad mínima, o el del órgano adjunto, frente al del representante legal, para suplir las posibles faltas de capacidad obligacional en determinados casos. Pero, a falta de mayor elementos de juicio, parece acertada en su construcción jurídico – civil, y respetuosa tanto con el art. 22 de la C.E, como con el art. 7 de la LOPJM, y con la LODA, pudiendo afirmar por tanto, que según la regulación del Código Civil de Cataluña, las asociaciones juveniles son la figura jurídica donde los menores de edad pueden ejercer con plenitud su Derecho de Asociación.

2.2. LEY 7/2007, DE 22 DE JUNIO, DE ASOCIACIONES DE EUSKADI. SOBRE TIPOLOGÍAS DE ASOCIACIONES Y DE PERSONAS ASOCIADAS.

La Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi, viene a derogar la Ley del Parlamento Vasco 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones, "primera en el Estado en la regulación de esta materia" [sic,

preámbulo de la Ley]. Aunque no cabe en esta sede realizar un análisis extenso de su texto normativo, hemos de manifestar que, por parte del legislador vasco, se procede a adaptar y aplicar, con, en nuestra opinión, un alto nivel de corrección técnica, "total o parcialmente preceptos de rango orgánico o de aplicación directa en todo el Estado establecidos en la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación". En este sentido introduce algunas novedades que vienen a completar algunas de las cuestiones poco precisas o indeterminadas en la LODA, sobre las que hemos tratado en nuestra investigación. De esta manera, nos gustaría destacar el contenido del artículo 5 de la ley, sobre "tipología de las asociaciones", que distingue y delimita tres tipos de asociaciones: **asociaciones de fines particulares, de fines generales y de fines generales declaradas de utilidad pública.**

Como asociaciones de fines particulares, considera a las "asociaciones cuyas actividades sociales se orientan habitual y preferentemente a favor de las personas asociadas, aunque puedan llevar a cabo también actividades a favor de terceras personas". Por otro lado, asociaciones de fines generales: "son las asociaciones entre cuyas finalidades figura la satisfacción de intereses que trascienden los de las personas asociadas, y que realizan habitual y preferentemente actividades a favor de terceras personas o del conjunto de la sociedad, ofreciendo a otras personas su ingreso voluntario en dicha organización asociativa". Y finalmente, asociaciones de fines generales declaradas de utilidad pública, "*son las asociaciones inscritas en el Registro General de Asociaciones del País Vasco que sean reconocidas como tales por decreto del Gobierno Vasco, en atención al cumplimiento de los requisitos previstos en la presente ley*".

Igualmente señalaríamos, de forma positiva, el reconocimiento, en su artículo 6.1.c), de la capacidad para constituir o formar parte de asociaciones de las personas sometidas a tutela o curatela, con el consentimiento de sus tutores o curadores, con la salvedad de no poder formar parte de sus órganos directivos ni representar a la asociación.

Otra de las principales innovaciones aportadas por la Ley Vasca de 2007, están recogidas en el art. 25 que trata sobre las modalidades de personas asociadas que podrán establecer los estatutos, entre las que diferencia los socios de pleno derecho, fundadores, de número, ordinarias y

voluntarias. En el apartado 2.b) del artículo 25, se trata sobre "personas cuyos derechos están limitados en los estatutos", entre las que incluye las figuras de personas asociadas como protectoras y como honorarias, añadiendo a continuación la figura de las personas asociadas como juveniles, en los siguientes términos:

"Juveniles: personas asociadas que, siendo mayores de 14 años, necesitan para su ingreso el consentimiento documentalmente acreditado de las personas que deban completar su capacidad; aunque pueden tener derecho de voz y voto en las asambleas generales, no podrán asumir cargos directivos".

Ahora bien, la principal novedad en este sentido de la Ley Vasca de 2007 es la de reconocer, de forma explícita, la **figura de los socios infantiles,** procediendo a realizarlo del siguiente modo:

"Infantiles: personas menores de 14 años, sin perjuicio de que el ejercicio de sus derechos y obligaciones asociativas corresponderá a sus representantes legales".

Se trata esta cuestión de los asociados "infantiles" o de "asociaciones infantiles", de un planteamiento que ha venido apareciendo vinculado estrechamente a las asociaciones juveniles, tanto desde el ámbito de la protección jurídica del menor de la LOPJM como en el ámbito del derecho de asociación regulado en la LODA, sin que constara ningún tipo de desarrollo normativo al respecto. Por tanto es el primer reconocimiento explícito de este tipo de asociados infantiles, cuyos derechos y obligaciones en el desarrollo de su derecho de asociación, por razones obvias, corresponderá a sus representantes legales, y como tal es digno de ser mencionado y reconocido de forma positiva, y refleja la necesidad de acometer el desarrollo normativo específico de esta figura asociativa, más temprano que tarde.

2.3. LEY 4/2003, DE 28 DE FEBRERO, DE ASOCIACIONES DE CANARIAS (B.O.C. 47, DE 10.3.2003*).*

Al igual que en el caso de la vigente Ley Vasca de Asociaciones, aunque con anterioridad cronológica, la Ley Canaria de Asociaciones es

posterior a la LODA, por lo que, además de realizar una adaptación de su contenido a los preceptos obligatorios puede ampliar y precisar con mayor detalle algunas de las cuestiones de menor desarrollo en la Ley Orgánica. Como ejemplo, destacamos el artículo 14 que **regula el derecho de voto de forma detallada**, cuestión ésta que no dispone de regulación alguna en la LODA[389]:

"Artículo 14. El derecho de voto. 1. Todo asociado dispone de un voto en la asamblea general. 2. Los estatutos pueden establecer sistemas de voto ponderado con criterios objetivos y sin que puedan suponer la acumulación en un asociado de más del 25 por 100 de los votos de la asamblea general. 3. La representación de los asociados y el voto por correo o por medios electrónicos, informáticos y telemáticos se ejercerán de acuerdo con los estatutos. 4. Los asociados deberán abstenerse de votar los asuntos en que se hallen en conflicto de intereses con la asociación. 5. Los estatutos de las federaciones y confederaciones podrán adaptar el sistema de voto ponderado a su especial configuración".

Acercándonos a nuestro tema de comentario, en el artículo 5. 2., que versa sobre constitución de las asociaciones, la Ley trata sobre la cuestión de los menores de edad, a nuestro juicio de forma plenamente conforme con la LODA y con la LOPJM, y lo hace del siguiente modo:

"Los menores de edad no emancipados tendrán los derechos que se reconocen en esta Ley a los socios mayores de edad, salvo en los casos en que por aplicación de la legislación civil se exija representación legal".

Otra aportación de interés, de la Ley Canaria de Asociaciones viene regulada en la Disposición Adicional primera que, de forma que podemos estimar como correcta técnicamente, realiza, en primer lugar, una precisión sobre el régimen de las asociaciones de carácter especial y su relación con la Ley, y, en segundo lugar, una concreción sobre las asociación juveniles "o de menores de edad no emancipados", del siguiente tenor:

"DISPOSICIONES ADICIONALES"

Primera. Asociaciones de carácter especial.

1. Las asociaciones de carácter especial, como son las juveniles, de alumnos, de padres de alumnos, de vecinos, de personas mayores, de discapacitados o de voluntarios, se rigen en sus aspectos generales por la presente Ley, sin perjuicio de la legislación específica relacionada con la actividad que realicen".

2. Las asociaciones juveniles o de menores de edad no emancipados se obligan civilmente ante terceros de acuerdo con sus estatutos mediante representante legal con plena capacidad".

2.4. LA LEY 14/2008, DE 18 DE NOVIEMBRE, DE ASOCIACIONES DE LA COMUNITAT VALENCIANA.

La Ley 14/ 2008 de la Generalitat Valenciana, en los términos de su art.1, tiene como objeto dictar una serie de normas sobre la regulación, promoción y fomento de las asociaciones de carácter docente, cultural, artístico y benéfico-asistencial, de voluntariado social y semejantes, cuyo ámbito principal de actuación sea la Comunitat Valenciana, presentando, en términos generales algunas peculiaridades de intéres, como, en primer lugar, la determinación de un "**modelo asociativo de la Comunitat Valenciana",** que se caracteriza, por un lado por pretender la consecución de los fines siguientes[art. 2]:

a) La promoción del movimiento asociativo como cauce idóneo de participación en la vida social, cultural y económica de la Comunitat Valenciana, así como de la cooperación ciudadana en los valores y fines de la dignidad y bienestar social de todas las personas.

b) La protección institucional del asociacionismo valenciano mediante la configuración normativa de su marco autonómico de regulación.

c) La modernización de sus instrumentos de organización, coordinación y funcionamiento en orden a mejorar la eficacia y eficiencia en la consecución de sus fines asociativos.

d) El fomento de las asociaciones de interés público para la Comunitat Valenciana.

Siendo sus directrices de actuación precisadas en términos semejantes, en su artículo tercero. El resto del articulado alterna un nutrido

grupo de normas relacionadas con medidas de fomento con normas de régimen jurídico asociativo englobadas la mayor parte de ellas en el Título II: "De la protección y promoción del asociacionismo valenciano" [art. 10 a 35].

No procede por motivos de extensión de la obra, un mayor análisis del contenido general de esta Ley, ni del "modelo valenciano de asociaciones", así que, a manera de ejemplo de las notas peculiares de diferencia en los textos normativos autonómicos, vamos a detenernos brevemente, en los artículos finales de la Ley, en concreto en el Capítulo IV, sobre Asociaciones de carácter especial, incluido en el Título III, "De la organización y funcionamiento de las asociaciones", que en su artículo 55 apunta a un tipo específico de asociación juvenil, cuyas peculiaridades serían las siguientes:

- Su finalidad deberá ser la promoción, integración social, participación activa o entretenimiento de la juventud.

- Se pierde la condición de asociado a los treinta años, aunque las personas que ostenten cargos podrán mantener su condición hasta finalizar su mandato.

- En el acto de constitución deberán participar necesariamente al menos tres personas mayores de edad [o menores emancipadas].

- La presidencia la ostentará siempre una persona mayor de edad o menor emancipada.

-Las asociaciones que no tengan, como mínimo, dos personas mayores de edad o menores emancipadas en el órgano de representación deben disponer del apoyo de un órgano adjunto.

-No obstante las personas menores de edad que pertenezcan a los órganos directivos de conformidad con lo establecido en los estatutos pueden actuar ante las administraciones públicas para el ejercicio de los derechos que confiere a tales asociaciones el ordenamiento administrativo.

Como señalaba en la tesis doctoral que sustenta buena parte de esta obra, en mi opinión, este modelo asociativo juvenil valenciano viene a recopilar diferentes planteamientos normativos sobre las asociaciones

juveniles, desde el derogado R.D. 3481/1977 por el que se regulaba provisionalmente el reconocimiento de las Asociaciones Juveniles, a determinados apartados de la normativa vigente de carácter estatal y con las más recientes aportaciones del Código Civil Catalán, y en concreto el órgano adjunto anteriormente comentado.

Ahora bien, a mi juicio, no significa la suma de muchos elementos jurídicos necesariamente una mayor calidad o corrección de los textos normativos, más bien al contrario, porque, por ejemplo, ¿qué sentido tiene que se exija que el presidente sea "obligatoriamente" mayor de edad – por tanto plenitud personal en su capacidad de obrar – y además se exija la presencia del órgano adjunto para suplir la falta de capacidad de obrar de las personas que forman parte de los órganos de la asociación, "si no hay dos personas mayores de edad en los órganos de gobierno?"[390].

Nos encontraríamos pues, en el caso del modelo de asociaciones juveniles "valenciano" ante un tipo especifico caracterizado por la edad inferior a 30 años, de fines limitados legalmente y con participación de los menores de edad limitada, con presencia obligatoria permanente de mayores de edad en los órganos directivos.

Esto suponía, como denunciábamos en la citada tesis, así como en otros trabajos de investigación al respecto, que el artículo 55.2 de la Ley Valenciana de Asociaciones no era ajustado a derecho, por ser su contenido contrario al artículo 22 de la CE y a sus normas de desarrollo, como la LODA y la LOPJM[391].

En este sentido, la aprobación por la Comunitat Valenciana de la **Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia,** viene a resolver en gran medida esta situación de vulneración del derecho de asociación y del derecho de los menores de edad a ejercer plenamente su derecho de asociación en las asociaciones

[390] Ciertamente que se nos escapa el sentido de esta doble obligación, que al margen de las críticas jurídicas o la posibilidad de que sea inconstitucional, en nuestra opinión estrictamente personal nos parece fuera de toda lógica. ¿Qué falta de capacidad de obrar y de qué persona tiene que suplir ese órgano adjunto, si el presidente es mayor de edad, o es que se parte de la presunción de que todos los presidentes de asociaciones juveniles del modelo valenciano son incapaces, aunque sean mayores de edad?

[391] REVERTE MARTINEZ, El derecho fundamental …, págs. . 299-302.
REVERTE MARTÍNEZ, La regulación de las asociaciones juveniles en el ordenamiento jurídico español. Revista Jurídica Región de Murcia. Nº 52. 2018.

juveniles, pues su Disposición Final primera modifica el artículo denunciado por inconstitucional, dándole la siguiente redacción que nos recuerda bastante a la solución dada en el Código Civil Catalán:

b) "En el acto de constitución deberá participar necesariamente, al menos, una persona con plena capacidad de obrar".

c) Las funciones de representación han de ser ejercidas por una persona mayor de edad o menor emancipada. Las asociaciones que no tengan, como mínimo, dos personas mayores de edad o menores emancipadas en el órgano de representación deben disponer del apoyo de un órgano adjunto, elegido por la asamblea general e integrado por un mínimo de dos personas mayores de edad o menores emancipadas, que no han de ser necesariamente asociadas, a fin de suplir, cualquiera de ellas, la falta de capacidad de obrar de las personas que forman parte de los órganos de la asociación en todos los casos que sea necesario. La constitución inicial y las siguientes renovaciones totales o parciales del órgano adjunto deben ser comunicadas al registro para su debida constancia.

d) No obstante lo dispuesto en la letra c, las personas menores de edad que pertenezcan a los órganos directivos, de conformidad con lo establecido en los estatutos, pueden actuar ante las administraciones públicas para el ejercicio de los derechos que confiere a tales asociaciones el ordenamiento administrativo".

Esta ultima modificación de nuestro panorama normativo en materia de legislación de asociaciones, al suprimir en la comunidad valenciana la limitación para los menores de edad de su pleno derecho de asociación, era totalmente necesaria y viene a confirmar el análisis que se planteaba en nuestra tesis doctoral, validando el trabajo de investigación jurídica que supuso, y, aunque sea en términos simbólicos, otorga un cierto reconocimiento a la labor de la directora de tesis ENCARNA SERNA MEROÑO y de su doctorando, el autor de estas páginas.

2.5. LA LEY 4/2006, DE 23 DE JUNIO, DE ASOCIACIONES DE ANDALUCÍA.

La Ley 4/2006, de 23 de junio, de Asociaciones de Andalucía, a pesar de tratarse, también, de una herramienta jurídica – normativa posterior a la

LODA, a nuestro juicio presenta algunas deficiencias técnicas de difícil justificación. Como muestra de esta afirmación, en lo que a la materia juvenil respecta no realiza aportación alguna ni en relación a jóvenes, ni a los menores de edad. En concreto, el artículo 15.1 de esta Ley, viene a reproducir el contenido del artículo 11.4, párrafo 2º de la LODA respecto a los requisitos para ser miembro de los órganos de representación: "ser mayor de edad, estar en pleno uso de los derechos civiles y no estar incurso en los motivos de incompatibilidad establecidos en la legislación vigente".

Ahora bien, pese a lo dictado por la propia Ley andaluza en su Disposición adicional única, en el sentido de afirmar que: "El contenido de los artículos 2, 3, 4, 7.1, 15.1, 16.2, 20.2, 27 y 28 d) de la presente Ley está redactado de conformidad con los preceptos con rango de ley orgánica y de directa aplicación de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, del Derecho de Asociación", el legislador andaluz, al olvidar el contenido del art. 3 de la LODA,[de rango orgánico] sobre capacidad, y no hacer mención alguna a lo dispuesto en el art. 3.2, [que afecta a los menores de edad y asociaciones juveniles y de alumnos] está abriendo la puerta a que, **la legislación autonómica andaluza pueda vulnerar los derechos de asociación de los menores de edad, tanto en sus propias asociaciones juveniles [al impedirles su ejercicio con plenitud], como en las asociaciones de adultos**[392], como sucede en la actualidad, al aplicarse a la figura de las asociaciones juveniles en Andalucía el Decreto 68/1986 de 9 de abril, sobre constitución y funcionamiento de Asociaciones Juveniles en Andalucía, junto al Decreto 247/ 2005, de 8 de Noviembre, por el que se regula el Censo de Entidades de Participación juvenil de Andalucía, lo que produce, a nuestro juicio, una situación semejante a la señalada anteriormente para la Comunidad Valenciana hasta la reforma de diciembre de 2018.

Esta realidad fáctica y jurídica, en su aspecto más grave supone una restricción total de acceso a los órganos de gobierno de las asociaciones juveniles a los menores de edad, lo que evidentemente supone una

[392] Recordemos el art. 3.b de la LODA:" Los menores no emancipados de más de catorce años con el consentimiento, documentalmente acreditado, de las personas que deban suplir su capacidad, sin perjuicio del régimen previsto para las asociaciones infantiles, juveniles o de alumnos en el artículo 7.2 de la Ley Orgánica 1/ 1996, de 15 de Enero, de Protección Jurídica del Menor.

vulneración de nuestra Constitución en su artículo 22, y de las disposiciones de la LODA y la LOPJM.

A modo de conclusión, sería la normativa autonómica andaluza en materia de asociaciones, la única que en la actualidad mantiene de forma no ajustada a derecho las limitaciones al pleno ejercicio del derecho de asociación por los menores de edad en sus propias asociaciones juveniles, vulnerando nuestro ordenamiento jurídico[393].

[393] Véase REVERTE MARTÍNEZ, F.M., Las asociaciones juveniles en la España democrática, Universidad de Extremadura, colección de Estudios de Juventud, Cáceres, 2021, págs.. 293-301.

CAPÍTULO CUARTO

LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA COMO DERECHO. HACIA UN NUEVO MARCO NORMATIVO PARA LA PARTICIPACIÓN

Manifestación por el soterramiento de las vías en Murcia. Septiembre 2017.

CAPÍTULO IV. LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA COMO DERECHO. HACIA UN NUEVO MARCO NORMATIVO PARA LA PARTICIPACIÓN.

En este capítulo IV queremos trasladarnos, desde el análisis del asociacionismo no lucrativo como herramienta jurídica a la participación ciudadana como derecho, en una doble faceta desde la perspectiva constitucional: como derecho fundamental y como derecho público subjetivo de desarrollo legal.

Hemos realizado en los apartados anteriores una amplia aproximación al derecho de asociación, comenzando con la perspectiva histórica y finalizando con su desarrollo normativo en fechas recientes, en los ámbitos estatal y autonómico. Lo hemos hecho con una visión jurídica basada en el derecho civil, aunque no exclusivamente. Por ello hemos considerado asimismo otras visiones normativas desde el punto de vista administrativo, fiscal, procesal …, como por ejemplo la trascendente función registral de las administraciones públicas respecto al fenómeno asociativo.

Y contemplando el proceso del largo camino del asociacionismo para su ejercicio en libertad, podemos afirmar, o al menos esa es mi opinión, que la articulación actual del derecho de asociación como derecho fundamental constitucionalmente amparado en 1978, regulado en su doble rango normativo, orgánico y legal ya en el siglo XXI, con la Ley orgánica 1/ 2002 reguladora del Derecho de Asociación, y desarrollado en el ámbito autonómico por las Comunidades Autonómas con competencias en la materia mediante sus propias iniciativas legislativas, presenta una importante y positiva presencia en nuestro ordenamiento jurídico actual. Y además, lo realiza de una forma avanzada en su construcción jurídica, poniendo el acento en la iniciativa de las personas frente al control estatal, siendo respetuosa con las libertades individuales y públicas, constituyendo una poderosa herramienta para la intervención comunitaria desde una perspectiva de cambio y transformación social.

Muchos son los ejemplos de esta vitalidad y pujanza de la herramienta que supone el asociacionismo sin fines lucrativos en nuestro

ordenamiento jurídico y social, desde el movimiento ciudadano vecinal al de la lucha contra la discriminación por discapacidades y por la plena inclusión; desde las asociaciones juveniles al movimiento feminista y LGTBI; desde los colectivos de migrantes a las organizaciones de consumidores o de pensionistas. O por poner un último ejemplo que revela su amplitud conceptual y jurídica actualmente, el derecho de asociación en nuestro país ampara tanto la constitución y funcionamiento de asociaciones de consumidores de cannabis, que podrían encontrarse en los límites de la legalidad penal, como a las asociaciones de guardias civiles y de policías, que son, profesionalmente, garantes de esa legalidad penal.

No podría finalizar esta obra aquí, con la afirmación del derecho de asociación como avanzada herramienta de cambio social, que sí, puede ser cierta, esa es la tesis de este autor. Pero hay algo más allá, que nos debe hacer pensar más profundamente en ese derecho de asociación, y plantearnos la cuestión de **¿para qué?,** ¿cuales son los fines últimos que pretenden las personas que emplean esa herramienta – construcción del derecho - llamada asociación?; ¿para qué se juntaban los ciudadanos romanos en sus colleguia?; ¿para qué se reunían las Hermandades y lucharon los Comuneros de Castilla en el siglo XVI?; ¿ qué pretendían las Sociedades Económicas de Amigos del País creadas en el Siglo XVIII?; ¿por qué se organizaron los obreros que gritaban "asociación o muerte" en el siglo XIX?; ¿ qué buscaban las miles de personas que pusieron en marcha las asociaciones vecinales por toda España en los últimos años del franquismo?. La respuesta a estas cuestiones es la misma: **LA PARTICIPACIÓN.**

Porque no podemos considerar el derecho de asociación como una herramienta jurídica para la transformación social, sin integrarlo conjuntamente con el concepto mismo de democracia y el derecho de la ciudadanía a la participación en la vida pública, en la comunidad, en la toma de decisiones para la construcción de la sociedad común.

Considero por ello imprescindible completar esta obra sobre el derecho de asociación, con un apartado que trate sobre el derecho de participación, dos derechos fundamentales que "curiosamente" van juntos, uno detrás de otro, en nuestra Constitución, los artículos 22 y 23, aunque su

aplicación e interpretación tenga, en ocasiones sentidos bien diferentes, como veremos a continuación.

1. HABLAMOS DE PARTICIPACIÓN.

No vamos a intentar aquí realizar "una tesis" sobre la participación ciudadana y el derecho de participación, materias sobre la que hay numerosas e importantes obras en el ámbito de las ciencias jurídicas, políticas y sociales en general. Pero si hemos de tener un punto de partida para aproximarnos a su concepto, ese es el de la palabra participación como un ejemplo de polisemia, es decir de la pluralidad de significados de una expresión lingüística. Por tanto, tenemos que considerar las diferentes caras o puntos de vista desde las que abordar una visión de la participación.

1.1. UNA VISIÓN POLIÉDRICA DE LA PARTICIPACIÓN.

Podríamos comenzar nuestro acercamiento diciendo que participación es la "acción y efecto de participar" y que **participar**, según la primera acepción de la palabra recogida en el Diccionario de la Lengua española de la RAE, es "tomar parte en algo". Si tratamos de acercarnos un poco al concepto de participación según los criterios de interpretación de las normas que rigen en nuestro ordenamiento jurídico[394], comenzaríamos diciendo que, en un sentido literal, participación sería la **"acción y efecto de tomar parte en todo lo perteneciente o relativo a la sociedad".**

En este sentido, como nos señalaba en el siguiente capítulo final de la primera edición de esta obra, CLAUDIA CARRASQUILLA, desde una perspectiva cercana a la psicología social: *"hay que entenderla y vivirla como un proceso que nos permite* ***SER parte de algo (compromiso), TENER PARTE (rol – papel) y TOMAR PARTE (capacidad de hacer).*** *Entendida de esta manera implica transformar, influir, crear o modificar situaciones individuales o colectivas. Por tanto, la participación como proceso genera cambio, innovación y toma de decisiones en el espacio público y político".*

[394] Artículo 3 del Código Civil.

En la idea de las diferentes concepciones o significados de la participación profundiza también FERNANDO PINDADO[395], cuando nos habla de la participación como **"sentimiento y derecho",** como proceso dinámico, activo, que implica diversas perspectivas:

- Sentimiento de pertenencia a un colectivo, a un grupo, una ciudad a un país…, a un mínimo esbozo de un proyecto propio, de una finalidad propia.

- Como derecho fundamental, según el art. 23.2 de la CE, bien sea como participación directa o por representantes elegidos.

- Como obligación de los poderes públicos para su fomento.

- Como necesidad social.

- Como el ejercicio de un derecho: la posibilidad de que cualquier persona pueda tomar parte en los asuntos de la comunidad en que está integrado.

Desde el Consejo de la Juventud de España (CJE), una de las entidades sociales que más ha trabajado la teoría y la práctica de la participación en nuestro país, especialmente entre los y las jóvenes, nos sitúan un poco más en las diferentes perspectivas de la participación[396]:

- Constituye un valor en sí misma.
- Es un derecho fundamental.
- Es un medio, que permite intervenir en la vida social.
- Es una condición para la transformación social. Es una responsabilidad ciudadana que supone compromiso.
- Es una dimensión positiva de la libertad.
- Es una forma de legitimar la democracia.

[395] En dos de sus obras más importantes, a mi juicio: La Participación en la vida de las ciudades, Fernando Pindado, Ediciones del Serbal. Barcelona. 2000 "La Participación es la vida de las ciudades". Fernando Pindado. Edic. Del Serbal. Barcelona. 2008.

[396] "Cultura participativa y asociacionismo juvenil", CJE, Madrid, 2001.

Pero si hay un aspecto significativo que no podemos dejar de resaltar para completar nuestra visión es el de PARTICIPACIÓN Y PODER, o más concretamente la realidad de que en un sistema democrático la participación tiene que ver con el poder de forma muy estrecha, configurando un triángulo de equilibrio entre **poder#democracia#participación.**

Hace ya unos cuantos años que Arnstein[397], en 1969, nos presentaba la famosa escalera de la participación y nos enseñaba que:

> ***"LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA ES EL PODER DE LOS CIUDADANOS:***
>
> *- "Es un término categórico y decisivo para dar poder a los ciudadanos. - Es la redistribución del poder lo que permite a los no ciudadanos, actualmente excluidos de los procesos políticos y económicos, ser incluidos deliberadamente en el futuro. Es la estrategia mediante la cual los que no tienen se unen para determinar cómo se comparte la información, se establecen los objetivos y las políticas, se asignan los recursos fiscales, se operan los programas y se distribuyen los beneficios como los contratos y el patrocinio. En resumen, es el medio por el cual pueden inducir una reforma social significativa que les permite compartir los beneficios de la sociedad de la abundancia".*

Seguramente no podría imaginar esta autora, cuando elaboraba su teoría de los ocho escalones de la participación, las innumerables veces en que su escalera sería interpretada, empleada y repetida por miles de grupos, formadores y voluntarios, al tratar sobre la metodologías de la participación, tal y como nos recordaba el gran Pepe Molina en su texto de presentación de este libro. Además son multiples las versiones que sobre su idea original se han realizado para adaptarla a diferentes realidades y niveles de participación, como podemos ver en los ejemplos que mostramos a continuación.

[397] Publicado originalmente por Arnstein, Sherry R.(1969) 'A Ladder Of Citizen Participation', Journal of the American Planning Association, 35: 4, 216 — 224. https://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein%20ladder%201969.pdf 26-03-2019.

Tabla/Gráfico nº 2: Original: 8 escalones en la escalera de la participación ciudadana. Arnstein 1969.

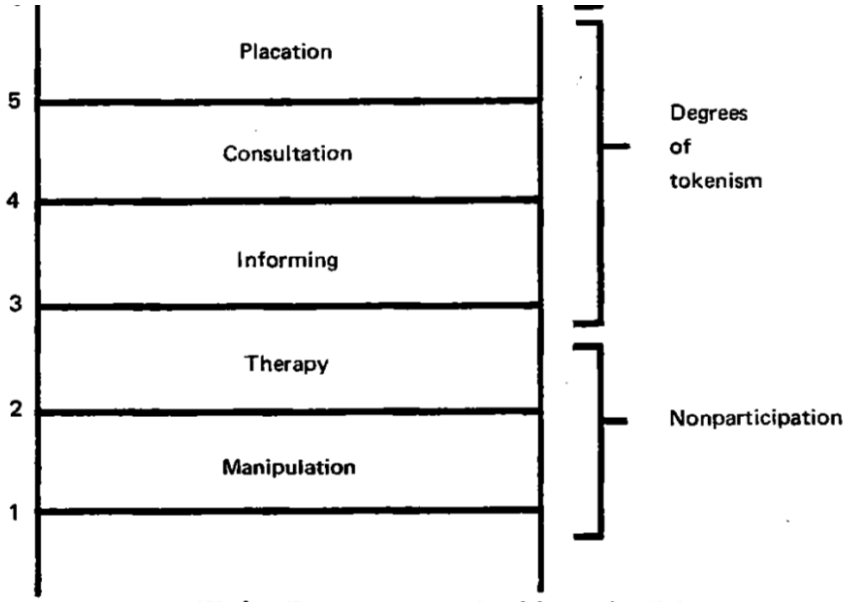


FIGURE 2 *Eight Rungs on a Ladder of Citizen Participation*

been happening in most of the 1,000 Community Action Programs, and what promises to be repeated in the vast majority of the 150 Model Cities programs.

Types of Participation and "NonParticipation"

A typology of eight *levels* of participation may help in analysis of this confused issue. For illustrative purposes the eight types are arranged in a ladder pattern with each rung corresponding to the extent of citizens' power in determining the end product.[3] (See Figure 2.)

TABLA/GRÁFICO N° 3. Cuadro adaptación. Escalera de la participación ciudadana.

Redistribución de poder	Peldaño	Descripción
No participación	Manipulación	Espacios que funcionan para las relaciones públicas de las autoridades.
	Terapia	Ante una necesidad o demanda social, se convoca a participar a las personas pero sólo para expresarse sin que sean tomados en cuenta seriamente.
Grados de simulación	Información	Acciones para informar a los ciudadanos sobre sus derechos, responsabilidades y alternativas.
	Consulta	Acciones para consultar las opiniones de los ciudadanos.
	Cooptación	Integrar a ciudadanos líderes en espacios colegiados sin mecanismos de rendición de cuentas a sus representados.
Grados de poder ciudadano	Asociación	Gobernantes y ciudadanos acuerdan responsabilidades compartidas de planeación y toma de decisiones a través de Consejo o Comités con poder de decisión.
	Delegación	Los ciudadanos tienen mayor poder de decisión que las autoridades, pero aún tienen que negociar entre ellos.

	Control	Los ciudadanos controlan las decisiones, y se encargan enteramente de un programa o una institución.

Fuente: Visión escala de Arnstein (1969). Referencia: Proyecto 89477 (2018). Que entendemos por participación ciudadana. Documento de trabajo. México. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

TABLA/GRÁFICO Nº 4. Adaptación de la escalera de la participación a las relaciones entre Asociaciones de Jóvenes y Administración[398]

NIVELES DE IMPLICACIÓN DE LAS ASOCIACIONES EN SU RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL				CARACTERÍSTICAS
GRADO DE IMPLICACIÓN		8	GESTIÓN AUTÓNOMA Y GRATUITA DE SERVICIOS PÚBLICOS	Asociaciones de jóvenes organizadas o no en federaciones o Consejos gestionan de forma voluntaria (por tanto, gratuita y libremente) un servicio público del que defínen sus objetivos, contenidos y métodos. Significa que aunque hay control público institucional de los recursos la asociación se reponsabiliza de la gestión de los mismos.

[398] Fuente: Adaptación de Charo Izquierdo y Pepa Franco sobre la idea de Arnstein de 1969. Incluido en la obra La Participación Juvenil desde los entes locales. FEMP. Madrid. 2009.

			7	COGESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS O EQUIPAMIENTOS	Asociaciones juveniles, federaciones o Consejos de Juventud gestionan parte de uno o varios servicios públicos bajo un control institucional de los recursos.
			6	COPARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS	La Concejalía y una o varias asociaciones elaboran un programa concreto que es gestionado de forma conjunta en función de un proceso conveniado.
		5		CONVENIOS DE COLABORACIÓN	Asociaciones juveniles, Federaciones o Consejos firman un convenio con el Ayuntamiento por el que realizan actividades puntuales o gestionan uno o varios servicios públicos a cambio de otras prestaciones del Ayuntamiento.
	4			SUBVENCIONES PARA PROGRAMAS O PROYECTOS	El Ayuntamiento establece objetivos, condiciones y recursos a partir de los cuales se selecciona y financia la totalidad o parte de proyectos presentados por las asociaciones.

NO IMPLICACIÓN		3	APOYO FORMAL, NO SUBVENCIONADO, A LA ACTIVIDAD ASOCIATIVA	El Ayuntamiento conoce la actividad de las asociaciones y las apoya en sus declaraciones aunque no interviene.
	2		INFORMACIÓN SOBRE ACTIVIDADES MUNICIPALES	El Ayuntamiento informa de sus decisiones a las asociaciones que no intervienen para nada en ellas.
	1		INVISIBILIDAD DE LAS ASOCIACIONES	El Ayuntamiento no tiene en cuenta para nada la existencia de asociaciones y plantea la actividad municipal al margen de las mismas.

Estamos por tanto, ante la participación, junto a sus diferentes adjetivos, social, política, comunitaria, electoral, ciudadana, directa, representativa … como fenómeno multidimensional, sujeto de numerosas concepciones, visiones, tipologías y herramientas metodológicas.

Ampliando esta poliédrica perspectiva, en el propio campo de la ciencia del derecho podríamos extendernos en un amplio catálogo de posibles visiones o clasificaciones de la participación, como nos apunta MAESO SECO, al plantearnos diferentes visiones de la participación tanto desde una perspectiva grupal o de grupos de interés, política o administrativa; como desde una óptica más clásica tratando de distinguir entre participación funcional o procedimental (información y consulta pública, etc…), y órgánica (órganos consultivos, etc…)[399]…

[399] MAESO SECO, L.F., Curso Escuela de Administración Regional de Castilla-La Mancha y Dirección General de Participación Ciudadana (Vicepresidencia Segunda de la JCCM): "*La Ley de Participación de Castilla-La Mancha*: *nuevos derechos, políticas y procedimientos". Febrero 2019.*

Pero no, no es el interesante tema de profundizar en las clasificaciones de la participación el objetivo de este libro. Por ello, vamos a cerrar esta entrada en la materia de la participación desde el amplio ámbito de las ciencias sociales, aportando una definición, en la que están de acuerdo la mayoría de los poderes públicos de este país que tienen la competencia de elaborar leyes que traten sobre el derecho de participación, y que han comenzado a realizar, como ahora trataremos, esta tarea. Ya que desde el ámbito estatal está pendiente abordar el desarrollo legislativo de la participación, esta es la definición de participación ciudadana para las Comunidades Autónomas que configuran el estado español[400]:

"La intervención, implicación y colaboración de la ciudadanía, de forma individual o colectiva, en los asuntos públicos, a través de metodologías y procesos de escucha activa, comunicación y conversación bidireccional con los gobiernos de cada Comunidad Autónoma".

1.2. UN LARGO CAMINO HACIA LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.

No ha sido tarea fácil llegar a este momento que podríamos calificar como de "auge de la participación ciudadana"[401], y el camino histórico hacia lo que podemos llamar democracia participativa, ha sido muy largo.

Desde la Antigüedad Clásica mediterránea, de la que proceden los actuales conceptos de democracia o ciudadanía, la definición de Aristóteles del ser humano como animal político, ya nos apuntaba la idea de que la participación de toda la ciudadanía en los asuntos públicos era la única garantía de que esa vida pública fuera saludable. Como nos recordaba en el capítulo colaborativo de la primera edición. MARÍA JOSÉ CAMPILLO, *"la Filosofía y la Democracia nacieron juntas y siempre las he vivido como inseparables. Isonomía e isegoría, igualdad ante la ley y en el ágora, en*

[400] Carta de Zaragoza de promoción de la participación ciudadana en al ámbito autonómico, aprobada el 13 de julio de 2016, por todas las Comunidades Autónomas.
[401] El País. Blog Seres Urbanos. 27-03-2017, artículo firmado por Pablo Sarrias, director general de Civiciti.

la plaza pública, bienes y poderes de toda y para toda la Ciudadanía, sin exclusiones ni diferenciaciones".

La participación de la comunidad en la creación de las normas medievales a través del pacto y el acuerdo de los concejos castellanos -predecesores de la figura de Concejo Abierto- con el poder real para el establecimiento de los Fueros, o la figura de las Hermandades de Castilla, evidencian como en la esencia original de nuestro país se encuentra el derecho del pueblo para participar en la construcción de sus normas. El posterior movimiento social y político de las Comunidades Castellanas conocido como **"Los Comuneros",** desarrollado entre 1519 y 1522, cuando comenzó a formarse el Estado Moderno, puede considerarse como la **primera revolución constitucional europea. En su "Ley Perpetua del Reino de Castilla"**, firmada en 1520 por los procuradores representantes de las ciudades castellanas, se recogía esta misma idea de sólo dar por legítimo el poder político si era consensuado entre la Monarquía y toda la Comunidad, y articulado así desde las bases mismas de la sociedad, siendo el resto de formas de gobierno desviadas del sentir y del control popular[402].

Según el análisis de algunos especialistas en la historia de los Comuneros de Castilla, la PARTICIPACIÓN era un elemento esencial en este movimiento "revolucionario": *"… su interés primordial radicaba en la participación, en el plano local, en la administración de su propia comunidad. Las asambleas de barrio discutían tanto los problemas menores como las grandes cuestiones y ratificaban o rechazaban las decisiones tomadas por las jerarquías superiores y, en definitiva, tenían la sensación de participar de forma activa en el gobierno de la ciudad y en la elaboración de las grandes orientaciones políticas.*

Los principios generales eran los mismos en todas partes, pero su aplicación quedaba a la iniciativa de los interesados. Así, cada ciudad elaboraba su propio sistema de dirección y consulta a la población. ***Lo esencial era que el poder residiera en la base, en la comunidad…"***[403].

[402] PERALTA, R, La Ley perpetua de la Junta de Avila (1520). Fundamentos de la Democracia Castellana. Actas de la Historia. http://actashistoria.com/titulo.php?go=2&isbn=978-84-9739-101-6 . 30-08-2021.

[403] PÉREZ JOSEPH, Los Comuneros, Círculo de Lectores , Barcelona, 2001. La Santa Comunidad. Págs. 209 – 231. (Joseph Pérez es historiador y escritor francés, nacido en 1931. Realizó su tesis doctoral en 1970: La revolución de las Comunidades de Castilla – 1520-1521. Hispanista de gran prestigio internacional cuyos

Con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, completada en 1791 por Olimpe de Gougues con la Declaración de Derechos de la Mujer y Ciudadana[404], la Revolución Francesa marcaría el comienzo de nuestra historia contemporánea europea e impulsará el cambio social del tránsito de la consideración de las personas de súbditas a ciudadanas, recogiendo en su artículo 6 que la ley es la expresión de la voluntad de la comunidad y que toda la ciudadanía tiene derecho a colaborar en su formación, sea personalmente, sea por medio de representantes, y en sus artículos 14 y 15, el derecho de comprobación y control sobre los presupuestos y la gestión de los asuntos públicos.

Desde nuestra primera Constitución, la de Cádiz de 1812, en su artículo tercero, se reconoce que la soberanía es del pueblo y de él emanan todos los poderes. Y será la Constitución de 1869, fruto de "La Gloriosa revolución liberal de 1868", la primera en reconocer los derechos de petición, reunión y de libre asociación.

En tiempos más cercanos, como comentábamos en el capítulo I, podemos afirmar que la participación ciudadana y la movilización social tuvo un papel fundamental en ese proceso histórico político del Estado Español conocido como "Transición Democrática", y que el final de la Dictadura fue en gran medida fruto del conjunto de acciones ciudadanas en favor de las libertades públicas, donde junto a organizaciones sindicales, políticas, y estudiantiles, fue decisivo el movimiento ciudadano democrático, formado por asociaciones de vecinos, culturales y sociales que desde los resquicios o posibilidades legales que permitía el régimen franquista, lucharon activamente por el cambio social y político que daría lugar a nuestro actual Estado social y democrático de Derecho, basado en el pluralismo y la participación política, social, económica y cultural.

En un plano más internacional, desde mediados del siglo XX, tras la finalización de la II Guerra Mundial, y el comienzo de los procesos de descolonización, cobra aún más sentido la participación que trata de ampliar, reforzar, legitimar y hacer más real y cercano a las personas el sistema democrático y de libertades civiles, siendo reconocido el derecho a

---

trabajos se han centrado en el surgimiento y desarrollo del moderno estado español y la consolidación de los estados de Latinoamérica).

[404] Para mayor información sobre Olimpe de Gougues, véase http://www.mujeresenlahistoria.com/2011/12/en-favor-de-los-derechos-de-las-mujeres.html (04-02-19).

la participación instaurado con vocación universal en la **Declaración de los Derechos Humanos de 1948, en su artículo 21,** que señala que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

Aquí es necesario destacar que en este largo camino hacia la democracia participativa, como decía la canción de Joan Manuel Serrat, "el sur también existe", y algunas de las más importantes experiencias y procesos que llevarían a la realidad social nuevas vías de participación ciudadana proceden de países fuera del contexto europeo o norteamericano, como Brasil, India o Suráfrica, como nos señalan BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS y TOMÁS R. VILLASANTE, en alguna de sus obras[405]. Por ejemplo, en 1996, la Declaración final de la Asamblea Mundial de Ciudadades y Autoridades Locales (Estambul, Hábitat II, 1996) hacía la recomendación de aplicar los Presupuestos Participativos, calificando este tipo de procesos como una de las mejores prácticas de gestión urbana del mundo, procediendo la propuesta de la ciudad de Porto Alegre, que en 2019 celebra los 30 años de sus primeros presupuestos participativos[406]. Y otro ejemplo, en términos de plena actualidad, la aprobación, en Agosto de 2019, de la **Ley de Participación de la Ciudad de México**[407]. Una extensa norma, plenamente avanzada y de la que reseñamos su definición del artículo 3. "La participación ciudadana es el conjunto de actividades mediante las cuales toda persona tiene el derecho individual o colectivo para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades mediante las cuales toda persona tiene el derecho individual o colectivo para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible; y en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos".

---

[405] De Sousa Santo, B, Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre, Editorial El Viejo Topo, 2003. R. VILLASANTE, T, KERALA: referencia internacional de planificación participativa, Papeles de relaciones ecosociales y cambio social, nº 117, 2012.

[406] Gomá R, y Rebollo, O, "Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos", en Font, J, (coordinador), Ciudadanos y Decisiones Públicas, Ariel ciencia política, 1ª edición, Barcelona, 2001.

[407] http://www.congresocdmx.gob.mx/se-aprueba-la-ley-de-participación-ciudadana-de-la-ciudad-de-mexico/ último acceso 30-08-2021

En este sentido, en el capítulo final colaborativo, el lic. Jimmy Bolaños nos acerca a las interesantes innovaciones que en su país, Costa Rica, se están realizando en la participacion ciudadana, que han llevado a que su texto constitucional determine que su país es una democracia participativa.

Por este carácter mundial de los derechos humanos, el de participación tiene también su plasmación en el derecho internacional para ámbitos sectoriales concretos, como la Convención sobre los derechos de niños y niñas, de 1989, que recoge su derecho a participar (arts. 12 y 13) o la Convención Iberoamericana de Derechos de la Juventud, de 2005, que señala igual derecho en su artículo 21.

En el ámbito europeo, la Comunicación de la Comisión Europea, de 25 de julio de 2001, titulada "La Gobernanza Europea - Un Libro Blanco" pone de manifiesto la necesidad de reforzar la participación ciudadana, con inclusión de todos los actores sociales, al objeto de lograr su acercamiento a las instituciones.

En el Tratado de Lisboa, vigente desde diciembre de 2009, la Unión Europea se dota de normas esenciales que pretenden instaurar un proceso de elaboración de políticas más eficaz y democrático, como refleja su art. 10.3, que señala el derecho a participar y que todas las decisiones serán tomadas de las formas más abiertas y próximas posibles a la ciudadanía, o el 11.2 que obliga a las Instituciones a mantener una diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en su artículo 41 recoge el "Derecho a una buena Administración", que obliga a que las Instituciones traten los asuntos ciudadanos imparcial y equitativamente, que escuchen a todas las personas, garanticen su acceso a los expedientes que le afecten y motiven siempre sus decisiones.

O la **Iniciativa Ciudadana Europea**, que según nos cuenta la propia Unión europea en su página oficial[408]: "es un instrumento de democracia participativa que permite a los ciudadanos plantear cambios legales en cualquier campo en el que la Comisión Europea tenga competencias para proponer legislación (como, por ejemplo, medio ambiente, agricultura, energía, transporte o comercio).

[408] http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts 14-04-19

Una iniciativa hace posible que ciudadanos de distintos Estados miembros se unan para colaborar en torno a una cuestión especialmente importante para ellos, con vistas a influir en la maquinaria decisoria de la UE.

Para poner en marcha una iniciativa, se necesitan siete ciudadanos de la UE que vivan en al menos siete Estados miembros diferentes y tengan edad suficiente para votar. Cuando una iniciativa reúne un millón de firmas, alcanzando los mínimos establecidos siete Estados miembros, la Comisión Europea debe decidir si adopta medidas o no".

Las normas y procedimientos por los que se rige la iniciativa ciudadana están establecidos en un Reglamento de la UE, adoptado por el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea en mayo de 2019.

En este largo camino hacia la democracia participativa, nuestra **Constitución de 1978** realiza una apuesta y un compromiso importante por la participación, al menos nominativamente, como veremos con detalle en el apartado siguiente, poniendo de manifiesto algunas sombras que marcarán el camino de la participación ciudadana en nuestro país en los últimos 40 años.

2. TRAS MÁS DE CUATRO DÉCADAS DE CONSTITUCIÓN. DEL MIEDO A LA PARTICIPACIÓN A LA DEMANDA CIUDADANA.

2.1. LOS LÍMITES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO CONSTITUYENTE.

En mi opinión, podemos considerar la regulación constitucional del derecho de asociación, y su posterior desarrollo legislativo así como la interpretación jurisprudencial, como positiva. Como señala RODRÍGUEZ LÓPEZ[409], se encontraría dentro de las partes del texto del 78 que "obedecieron fielmente al movimiento de conquistas sociales, que durante dos décadas laminó por abajo los soportes de la dictadura".

Más con respecto a la participación, aunque ya hemos señalado que en términos nominales la Constitución parece realizar una apuesta firme y decidida por su consideración como elemento fundamental de nuestro sistema, nos encontramos también con algunas dudas o lagunas que parecen mostrar lo que a mi juicio podríamos entender como *"miedo a la participación",* que conformarían su desarrollo posterior en nuestro sistema democrático.

Si revisamos un poco el proceso de elaboración constitucional en relación con la participación ciudadana, y sus resultados finales en el texto normativo, nos podemos encontrar algunas señales que nos muestran el camino de ese **diseño constitucional "limitado por el miedo a la participación".**

Comenzamos con el tema de la representatividad y el debate sobre la plasmación constitucional de los diferentes modos o tipos asociativos. Es cierto que en el Título Preliminar, artículos 1 a 9, el artículo primero establece como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Más en los artículos 6 y 7 se determinan como "agentes cualificados" de ese pluralismo, a los partidos políticos, las organizaciones sindicales y empresariales, y lo hace de

[409] Rodríguez López, E, ¿Porqué fracasó la democracia en España?, Traficantes de sueños, 2015. Págs. 156-157. Como precisa el autor, "en el título referido a las libertades públicas, quedaron recogidos y detallados las libertades de creencia e ideología, las garantías jurídicas, la libertad de prensa y expresión y los derechos de reunión, manifestación y asociación. El detalle y la precisión respondieron a la lucha antifranquista, esos artículos consitucionalizaron, de hecho, unas libertades que, en su ejercicio clandestino y arriesgado, habían llevado a la crisis a las instituciones franquistas".

manera "exclusiva". En el debate constitucional nos encontramos con propuestas de ampliación de este marco de representatividad como, por ejemplo:

- Propuesta enmienda nº 1 del Senado

> *"Los sindicatos de trabajadores, las asociaciones empresariales, las asociaciones de vecinos, los colegios y demás organizaciones profesionales, contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que le son propias"* [410].

- Propuesta enmienda nº 105:

"Los sindicatos de trabajadores, las asociaciones empresariales, los colegios y demás organizaciones empresariales, así como las diferentes asociaciones de carácter ciudadano…".[411]

En los Diarios de Sesiones del Congreso y del Senado de la época podemos encontrar interesantes debates en relación a la importancia real del movimiento ciudadano y la necesidad de su inclusión en el texto constitucional: *"al proponer la inclusión, el reconocimiento explícito, con carácter constitucional, por tanto de las organizaciones, asociaciones o lo que en términos genéricos llamamos movimientos ciudadanos, estamos reconociendo la existencia de algo que tiene hoy una influencia y ha de tener necesariamente mañana un poder, esté reconocido o no en nuestra sociedad y, por ende, en la política con la que administremos nuestra sociedad. Pensemos que el 15 de junio una comisión en la que estaban integradas varias federaciones y coordinadoras de asociaciones de vecinos representada, al dirigirse al Presidente de las Cortes en solicitud de que una enmienda, si no la misma que yo propongo, sí una análoga fuera recogida en el texto*

[410] Firmante: D. Lorenzo Martín – Retortillo (Progresistas y socialistas independientes). Senado Proyecto de Constitución. Enmiendas. Enmienda nº 1. Pág. 3.

[411] D. Jose Vicente Mateo Navarro – Progresistas y socialistas independientes-. Enmienda nº 105 del Senado.

constitucional, a más de tres mil entidades de carácter vecinal legalizadas o en trámite de legalización, pero con funcionamiento efectivo[412]*".*

Incluso algunas de estas propuestas eran suscritas por todo un futuro Premio Nobel de Literatura, para incluir a las asociaciones:

> - Propuesta de enmienda nº 134 del Senado:
>
> *"Los sindicatos, las asociaciones, los colegios y demás organizaciones profesionales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses que les son propios. Su creación y sus actividades son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura y su funcionamiento deberán ser democráticos"*[413].

Pero finalmente nuestra Constitución estableció lo que CAPILLA RONCERO denominaría, como hemos citado en la primera parte de esta obra, "hiperprotección constitucional para ciertas organizaciones de especial relevancia".

Y en esta línea que marcaría los límites de la participación, presenta también un gran interés el debate en torno al artículo 23 de la Constitución, donde nos encontramos con enmiendas relacionadas claramente con la participación directa, como la de un diputado de UCD (el partido mayoritario y protagonista de la Reforma Política), proponiendo una enmienda para precisar que "*todos los ciudadanos mayores de edad tienen el derecho a participar en los asuntos públicos,* ***directamente a través del referéndum o por medio de representantes****, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal".* [414]

A lo que responde la Comisión constitucional que no se acepta la enmienda *"nº 736 del Sr. Ortí Bordás, al considerar que su propuesta se contiene en el texto aprobado. La redacción es la siguiente:*

[412] Intervención de Mateo Navarro, Diarios de Sesiones del Senado, 26 de Septiembre de 1978, número 59, págs. 2938 – 2939- 2940. http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/SEN/DS/S_1978_059.PDF 11-02-2019.

[413] D. Camilo José Cela y Trulock – Agrupación independiente-. Enmienda del Senado nº 134.

[414] Enmienda nº 736. Anexo de enmiendas del Congreso. BOCG nº 82. 17 de Abril de 1978. Pagina 336.

1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal"[415].

Ésta será la redacción final, no sin otro interesante debate en el Senado, protagonizado por el senador LLUIS MARÍA XIRINACS[416], con esta aportación, defendiendo una enmienda para ampliar el texto del artículo 23:

"Señor Presidente, señoras y señores Senadores, se trata de una, al parecer, insignificante adición. Después de «los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente», se añade «o sea, mediante referéndum, asambleas, manifestaciones y demás facultades enumeradas en esta Constitución»".

Adición que explica con el siguiente argumento justificativo:

"Se trata de explicar la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos con el mismo derecho y en plano de igualdad de como se explica la participación indirecta, al decir el texto «o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal». Dos líneas explicativas de la participación directa, como hay en el texto dos líneas explicativas de la indirecta o de representación. Esta enmienda, junto con alguna otra que sigue más adelante, apunta a un tema maldito: la democracia directa.

Después de cuarenta años de prohibición de la democracia representativa en la que los protagonistas son los partidos, estas asociaciones políticas tan importantes, e incluso, a mi juicio, imprescindibles, han salido de sus jaulas como fieras hambrientas por causa del prolongado ayuno. Están crispados, son devoradores, especialmente los partidos de izquierda por ser los más reprimidos. La represión política, como la sexual, está produciendo verdaderos estragos por reacción después de tantos años de espera.

Al poco del 15 de junio de 1977 se acuñó la desgraciada frase «todo pasa por los partidos», que no hacía más que dar la razón a las acusaciones de

[415] BOCG nº 82. 17 de abril, nº 82. Página 1536.

[416] Luis María Xirinacs, (1932- 2007), importante luchador antifranquista desde el ámbito de la no violencia y el catalanismo, fue elegido senador independiente por Barcelona con más de 500.000 votos en 1977. Para más información http://www.xirinacs.org/wp/biografia/.

partitocracia lanzadas desde siempre por la derecha, y más grave que una frase fue una práctica absurda propiciada por los partidos de izquierda de frenar, congelar, e incluso aplastar las organizaciones, manifestaciones, asambleas, marchas, concentraciones de base popular, tan abundantes en los últimos años del franquismo"[417].

Como ya sabemos, ninguna de sus opiniones fue considerada en el texto constitucional. Finalmente nuestra Constitución hará un tratamiento de la participación de forma dispersa, distribuida por distintas partes de su texto. El artículo **9.2** consagra expresamente el deber que corresponde a los poderes públicos de *"promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social"*. El art. **23.1** viene a reproducir, como derecho fundamental, el contenido del art. 21 de la Declaración de los Derechos humanos de 1948. Así mismo cabe destacar el artículo **129.1** que indica que "la ley establecerá las formas de participación de los interesados en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar social". También es importante el art. **105**, que remite a la ley para regular la audiencia de la ciudadanía tanto en el procedimiento de elaboración de las disposiciones que les afecten, como en el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, así como el acceso a los archivos y registros administrativos.

Podemos intentar abordar de forma sintética este tratamiento disperso de la participación, en tres perspectivas, como obligación de fomento para los poderes públicos, como derecho fundamental con los especiales niveles de protección y garantía que supone[418], y como derecho reconocido en la constitución que necesitará de un desarrollo legislativo

---

[417] Diario de Sesiones del senado, Comisión de Constitución, 25_08-1978 n1 44. Págs. 1882-1887. http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/SEN/DS/S_1978_044.PDF
Sigue su argumentación Xirinachs en la siguiente línea: "La derecha puede estar agradecida a las izquierda por uno de los más espectaculares desmantelamientos que en toda la Historia ha realizado un pueblo en lucha a beneficio de sus tradicionales opresores. Esto llega a su extremo en el caso de la retirada masiva de los partidos parlamentarios catalanes de la Asamblea de Cataluña, uno de los ejemplos más perfectos y conseguidos de democracia de base que no es aquí ocasión de explicar.
Aquí sólo cabe añadir que en cualquier tratado de lo que es un Estado democrático se incluyen siempre, necesariamente, unas pequeñas dosis o unas normas de democracia directa parcial que equilibren los peligros de la democracia de representación plural".

[418] Como señalábamos respecto al artículo 22 en el capítulo II de esta obra.

para su plena efectividad. Y agrupamos en la siguiente tabla los diferentes artículos constitucionales relacionados con la participación, sin incluir específicamente aquellos relacionados con los agentes sociales o el derecho de asociación.

TABLA / GRÁFICO Nº 5:

Tipología básica de la participación en el texto constitucional.[419]

Obligación de fomento para poderes públicos.	Derecho constitucional fundamental.	Derecho constitucional de desarrollo legislativo
Art. 9.2: Facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural.	Art. 23.1. Participación directa o por representantes. Art. 27.5. Participación en la educación. Art. 29.1. Derecho de petición, individual y colectivo. Art. 87.3. Iniciativa legislativa popular. Art. 92. Referéndum consultivo.	- Art. 105: Audiencia Pública en elaboración disposiciones y actos y proced. Administrativos. Acceso a archivos y datos administración. - Art. 125: Participación en la justicia. - Art. 129: Participación en la Seguridad Social y en la actividad organismos públicos.
Art. 48. Participación de la juventud.	Art. 149.1.32. Competencia exclusiva estado para autorizar referéndum.	- Art. 140: Régimen de concejo abierto, en los municipios[420].
Art. 51.2. Fomento organizaciones de consumidores.	151. 1 y 2 - Referéndum aprobación Estatutos Autonomía. 167.3 y 168.3- Referéndum de reforma constitucional.	

El resultado final en el texto constitucional aporta luces y sombras. Se realiza una apuesta por la participación, es cierto, pero centrada casi exclusivamente en la democracia representativa, y más indeterminada, imprecisa, y muy "limitada por el miedo a la participación directa", que se traslada también a la redacción en términos bastante restrictivos tanto de la iniciativa legislativa popular como del referéndum consultivo, como también nos recuerda PRESNO LINERA, *cuando al hablar de "La postergación de la participación ciudadana en la CE de 1978" señala:*

[419] Elaboración propia.

[420] El régimen de concejo abierto podría entenderse tal vez como forma de participación directa y desarrollo del artículo 23.1 de la CE, y esa es la visión del TC, pero a efectos clasificatorios, al exigir su desarrollo por ley, y además haberse procedido a su aplicación legislativa en términos limitativos nos parece más correcto incluirlo en este sector de la tabla.

> **"En los debates constituyentes, y a propósito tanto de la iniciativa legislativa popular como respecto al referéndum, se evidenció la enorme desconfianza de los parlamentarios respecto de los instrumentos de participación política directa, lo que hay que situar en el contexto de la transición de la dictadura a la democracia y la pretensión de asentar un sistema de partidos y unas instituciones representativas inexistentes en ese momento, pero para ello se exageraron los peligros de la intervención de los ciudadanos, se desvirtuó la eficacia de instituciones de participación directa en el derecho comparado y, desde luego, no se hizo nada, y con la democracia ya consolidada, para atribuirles la relevancia que merecen[421]".**

Volviendo a citar a RODRÍGUEZ LÓPEZ, en una valoración global, nos encontraríamos dentro de los elementos más limitativos de nuestra Constitución: *"Los elementos más restrictivos estaban, sin embargo, en la regulación de la representación: la Constitución confirmó a los partidos políticos como instancias de representación casi en exclusiva y receló de cualquier mecanismo de participación"*[422].

2.2. LA VISIÓN "RESTRICTIVA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. LAS TRES CARAS DE LA DEMOCRACIA Y LA PARTICIPACIÓN.

Como apuntaba LLUIS MARÍA XIRINACS, nos encontrábamos ante un tema "maldito", la participación directa. Por eso no debe sorprendernos que nuestro Tribunal Constitucional haya repetido en numerosas ocasiones que el sistema político español se basa en la monarquía parlamentaria y en la democracia representativa, pudiendo considerarse como un complemento de carácter excepcional la democracia directa.

---

[421] https://presnolinera.wordpress.com/2014/02/17/propuesta-de-reforma-de-la-constitucion-para-promover-la-participacion-ciudadana/ Ultima visita 14-04-2019. En esta materia también es de gran interés el acertado artículo de este autor, PRESNO LINERA, M.A., "*La participación ciudadana en el procedimiento legislativo autonómico"*, Asamblea:revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Nº 27. 2012.págs. 525-546.

[422] Rodríguez López, E, ob. cit. Pág. 157: "Los elementos más restrictivos estaban, sin embargo, en la regulación de la representación: la Constitución confirmó a los partidos políticos como instancias de representación casi en exclusiva y receló de cualquier mecanismo de participación Los canales de democracia directa o semidirecta fueron, o bien sencillamente excluidos, o bien que quedaron reducidos a la inanidad. Este fue el caso de la Iniciativa Legislativa Popular, sometida a unas condiciones draconiandas; y también del referéndum que quedó en un mecanismo meramente consultivo – plebiscitario sería la palabra adecuada- a iniciativa únicamente del gobierno.

Así, en la STC 119/1995, de 17 de julio, afirmó que la participación a la que se refiere el artículo 23.1 CE es, en primer lugar, "la que se realiza al elegir los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo, según el art. 66 de la Constitución y puede entenderse asimismo que abarca también la participación en el gobierno de las Entidades en que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el art. 137 de la Constitución" (FJ 2, también STC 51/1984, de 25 de abril, FJ 2).

En segundo lugar, también estaría comprendida en el artículo 23.1 "la participación directa que en los asuntos públicos ha de corresponder a los ciudadanos [que] es la que se alcanza a través de las consultas populares previstas en la propia Constitución (arts. 92, 149.1.32, 151.1, 152.2, 167.3 y 168.3) (STC 63/1987, FJ 5 y ATC 399/1990, FJ 2). Todos los preceptos enumerados se refieren a distintas modalidades de referéndum y, en última instancia, a lo que tradicionalmente se vienen considerando como formas de democracia directa, es decir a aquellos supuestos en los que la toma de decisiones políticas se realiza mediante un llamamiento directo al titular de la soberanía. Dentro de ellas habría que encuadrar también el denominado régimen de concejo abierto al que se refiere el artículo 140 CE y, asimismo, este Tribunal ha vinculado con el artículo 23.1 CE la iniciativa legislativa popular que establece el artículo 87.3 CE (FJ 3 y STC 76/1994).

En definitiva, "*para que la participación regulada en una Ley pueda considerarse como una concreta manifestación del artículo 23 CE es necesario que se trate de una participación política, es decir, de una manifestación de la soberanía popular, que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo, lo que permite concluir que tales derechos se circunscriben al ámbito de la legitimación democrática directa del Estado y de las distintas entidades territoriales que lo integran, quedando fuera otros títulos participativos que derivan, bien de otros derechos fundamentales, bien de normas constitucionales de otra naturaleza, o bien, de su reconocimiento legislativo*" (FJ 3).

No significa esta visión restrictiva de la participación directa, que nuestro T.C. niegue la existencia de otras formas de participación ciudadana. Podemos encontrar en la citada sentencia STC 119/ 1995, de 17 de julio,

(FJ. 6ª) una descripción de qué es la democracia participativa prevista en nuestra constitución y plenamente compatible con la democracia representativa y la democracia directa: *"Se trata de una participación en la actuación administrativa -prevista ya, por cierto, en la legislación anterior a la Constitución-, que no es tanto una manifestación del ejercicio de la soberanía popular cuanto uno de los cauces de los que en un Estado social deben disponer los ciudadanos -bien individualmente, bien a través de asociaciones u otro tipo de entidades especialmente aptas para la defensa de los denominados intereses "difusos" - para que su voz pueda ser oída en la adopción de las decisiones que les afectan".*

Esta interpretación que realiza nuestro TC, FERNANDO PINDADO la resume y sintetiza brillantemente en su afirmación de la existencia en nuestro sistema político conocido como "democracia", de la "**TRINIDAD DEMOCRÁTICA**", distinguiendo tres dimensiones:

- La dimensión **representativa**: basada en la intermediación y consistente en la elección de personas que actúan en nombre de otras personas.

- La dimensión **directa**, en la que la ciudadanía decide, mediante su voto, de forma directa, sobre temas de contenido político que no sean la elección de representantes.

- La dimensión **dialógica,** el contraste de argumentos que ni es representación, ni es decisión directa y, citando al T.C. en la Sentencia citada 119/1995 (FJ 6º), incardinándose más bien en un **"tertium genus que se ha denominado democracia participativa"**[423].

2.3. LA AUSENCIA DE DESARROLLO NORMATIVO DE LA PARTICIPACIÓN. INICIATIVAS LOCALES PARA ABRIR PUERTAS A LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.

No debe extrañarnos, viendo la génesis constitucional y su visión sobre la participación ciudadana así como la interpretación al respecto de nuestro Tribunal Constitucional, que la elaboración normativa sobre participación ciudadana brillara por su ausencia durante las primeras décadas de nuestra democracia nacida con la Constitución del 78.

[423] PINDADO SÁNCHEZ, F, El pilar jurídico y conceptual de las políticas locales de transparencia y participación. FEMP. MADRID. 2015.

Sí que se desarrolló de forma temprana y precisa la base normativa de nuestra democracia representativa, dentro de los límites señalados para la participación directa:

- Ley electoral: Ley Orgánica 5/ 1985, de 19 de Junio. Régimen Electoral General.

- Ley de partidos políticos de 4 de Diciembre de 1978. Actualmente Ley Orgánica 6/ 2002, de 27 de Junio.

- Ley de referéndum: Ley Orgánica 2/ 1980, de 18 de Enero.

- Ley de iniciativa legislativa popular: Ley Orgánica 3/ 1984, de 26 de marzo.

Pero de participación ciudadana, nada de nada, e incluso las normas que desarrollarían las bases para el funcionamiento de nuestras instituciones, como sería el caso del régimen de las administraciones locales, volverían a repetir esa dualidad sobre la participación que encontramos en la CE, por un lado su afirmación nominal y por otra el miedo a la participación ciudadana que define nuestro sistema, como se refleja claramente en el artículo 69 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local:

"Artículo 69.

1. Las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local.

2. Las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de auto-organización **no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos** regulados por la Ley".

Pero las entidades locales, desde la constitución de los primeros Ayuntamientos Democráticos en 1979, como nivel de la administración más cercana a los ciudadanos, no podían desarrollar su actividad obviando la participación ciudadana. Y durante las décadas de los 80 y los 90, si por un lado podemos encontrar numerosas actuaciones desde los ayuntamientos

destinadas a "debilitar o domesticar" a los movimientos ciudadanos vecinales, como nos recordaba en la primera edición de esta obra, JOAQUÍN CONTRERAS RIVERA, portavoz de la Plataforma Pro – Soterramiento de las Vías de Murcia, también es cierto que un número importante de municipios trataron de desarrollar iniciativas y experiencias que, superando las limitaciones de la normativa administrativa, comenzaran a poner en la agenda pública a la democracia participativa. Sin poder detenernos aquí en el análisis de estas interesantes experiencias municipalistas y participativas (por citar ejemplos, sin pretensión alguna, como Cabezas de San Juan, Córdoba, Rubí, Barcelona, Vitoria, San Sebastián, …), en la siguiente Tabla podemos encontrar una magnífica síntesis de estas herramientas y experiencias municipales de participación realizada por JOAN FONT y RICARD GOMÁ a principios de este siglo – 2001- basada en el análisis de 55 localidades de más de 100.000 habitantes, según el censo de 1996[424]. Estas experiencias municipales, incluso con las dificultades de la ausencia de una auténtica base jurídico administrativa, significaron un indudable avance en este marco limitador de la participación ciudadana. Como estos autores señalaban al final de sus conclusiones: *"… cabe situarlo en una perspectiva de crecimiento generalizado de los instrumentos participativos locales que, creemos, va mas allá de una simple moda pasajera y viene apoyado por factores estructurales que junto a las imprescindibles voluntades políticas, seguirán impulsando a nuestra democracia hacia escenarios de más implicación ciudadana en el espacio público"*[425].

[424] GOMÁ, R, Y FONT, J, "La democracia local: un mapa de experienicas participativas", en Ciudadanos y decisiones públicas, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 2001.
[425] Ibidem, pág. 76.

TABLA Nº 6.

Fórmulas de participación en los municipios españoles: tipología

	Participación de base asociativa		*Participación Mixta*	*Participación de base personal*	
	De carácter sectorial	*De carácter territorial*		*De tipo intensivo*	*De tipo extensivo*
Participación en Diagnóstico de Problemas y en Formación de la Agenda Local	Fórums y Mesas Sectoriales de Entidades	Consejos Consultivos de Entidades a escala de barrio, distrito, ciudad	Planes Estratégicos	Fórums temáticos	Asambleas
				Círculos de Estudio	Audiencias
			Procesos participativos temáticos: AL-21, PEC	Conferencia de Consenso	Teledemocracia social
Participación en la Formulación de Políticas y en la Adopción de Decisiones	Consejos, Comisiones y Ponencias Sectoriales de Entidades	Consejos Municipales de Barrio o Distrito con presencia Asociativa	Consejos Territoriales Mixtos	Presupuesto participativo	Referéndums
		Planes Integrales	Jurados ciudadanos mixtos	Jurados ciudadanos	Consultas populares
				Paneles Ciudadanos	Teledemocracia
				Encuestas Deliberativas	
Participación en la Gestión de Equipamientos y Servicios	Gestión asociativa de servicios municipales	Gestión asociativa de Centros Cívicos	Gestión compartida de servicios: entidades y voluntariado	Gestión por voluntariado de servicios y programas municipales	Coproducción personalizada de servicios

FUENTE: 2001: Joan Font (coordinador) "Ciudadanos y decisiones públicas", Editorial Ariel Ciencia Política. Barcelona

No podemos dejar de mencionar en este sentido la labor realizada por la Federación de Municipios y Provincias de España (FEMP) en materia de participación ciudadana, a través de sus grupos y comisiones y plasmada en diferentes jornadas, encuentros y congresos, destacando muy especialmente como herramienta metodológica jurídico – administrativa sus Modelos de Reglamentos Orgánicos de participación Ciudadana, tanto el de 2005, como el más reciente de 2018, sin duda de gran utilidad para los

ayuntamientos de toda España[426], donde, dentro del trabajo colectivo de un buen número de técnicos municipales especializados, se aprecia la influencia teórica y práctica de FERNANDO PINDADO.

3. LÍMITES Y CAMINOS NORMATIVOS PARA DESARROLLAR LA PARTICIPACIÓN EN EL SIGLO XXI EN EL ESTADO ESPAÑOL.

No sería hasta bien entrado el siglo XXI, tres décadas después de la aprobación de la CE, cuando comenzarán a aparecer en nuestro sistema político y jurídico – normativo, las primeras plasmaciones en textos legislativos sobre la participación ciudadana, encontrándonos, a nivel formal, con dos grandes tendencias: en determinadas Comunidades Autónomas se ha optado por elaborar conjuntamente una Ley de transparencia y buen gobierno que incluye apartados sobre participación ciudadana, mientras que en otras se ha optado por Leyes específicas de Participación ciudadana.

En mi opinión, aunque son materias claramente interrelacionadas, son diferentes conceptualmente. La transparencia y el buen gobierno forman parte del **interno** de la **METODOLOGÍA DE LA GOBER-NANZA,** es decir nos plantean cómo tiene que actuar el gobierno y la administración desde el interior de su gestión y hacia afuera, hacia la sociedad. En cambio, la Participación Ciudadana, significa la metodología **externa** del buen gobierno, es decir cómo tiene que actuar para que desde fuera, la ciudadanía, intervenga hacia dentro, cómo entran las personas y sus organizaciones en los procesos de gestión y la toma de decisiones del "buen gobierno", a través del diálogo, la colaboración y la cooperación. Vamos a revisar cual es la situación al comenzar la tercera década del siglo XXI.

3.1. LEYES SOBRE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO QUE INCLUYEN LA PARTICIPACIÓN.

Son numerosas las Comunidades Autónomas que han optado por elaborar conjuntamente una ley de transparencia que incluye la participación

[426] Modelo de Reglamento orgánico de Participación Ciudadana 2018 (último acceso 31-08-2021). http://femp.femp.es/files/3580-1861-fichero/Reglamento%20Tipo%20Participación%20Ciudadana.pdf

ciudadana; así ha sido el caso, por citar algunos ejemplos sin ser exhaustivos, de la Región de Murcia, que cuenta con Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región de Murcia; de Castilla y León, donde está en vigor la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León; de Aragón, donde esta se aprobó la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la actividad pública y Participación Ciudadana de Aragón, o en la Comunidad Valenciana, donde rige la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

Vamos a hacer un breve comentario sobre una de estas Leyes que, además, ha sido completada con el desarrollo de un Reglamento de Participación Ciudadana.

A) Transparencia y Participación en la Región de Murcia.

Desde la óptica específica de la Región de Murcia, y con relación al ámbito competencial regulatorio en la materia, el fomento de la participación ciudadana tiene su reflejo en el Estatuto de Autonomía en su art. 9.e), que reproduce el mandato constitucional de *"Facilitar la participación de todos los murcianos en la vida política, económica, cultural y social de la Región",* en términos similares a la mayor parte de los Estatutos autonómicos.

Por otro lado, según el artículo diez de la norma Estatutaria:

"Uno. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Murcia la competencia exclusiva en las siguientes materias:

1. Organización, régimen jurídico y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.

29. Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia".

Lo que habilita a la Comunidad Autónoma para cualquier desarrollo normativo en materias organizativas, de funcionamiento y procedimiento administrativo en relación con la participación ciudadana.

Sobre las cuestiones objeto de nuestro estudio, ha incidido de forma concreta la Ley 12/ 2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana, con una importante reforma en 2016 y un reciente desarrollo marcado en el Decreto n.º 187/2018, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Nos encontraríamos ante la primera de las Comunidades Autónomas que ha cerrado el ciclo que combina una Ley de Transparencia, que incluye la participación ciudadana, y un Reglamento de Desarrollo de la Participación Ciudadana, siendo de reconocer el importante proceso realizado desde la creación en el año 2014 de la Dirección General de Participación Ciudadana, como nos señalaba en la primera edición de esta obra MANUEL PLEGUEZUELO, el primer Director General de Participación Ciudadana del gobierno de la Región de Murcia.

Nos encontramos con un modelo, el de la Región de Murcia en materia de participación ciudadana, muy correcto en términos de técnica jurídica – administrativa. Y plantear un análisis crítico sobre este modelo obligaría a un profundo y pormenorizado estudio. Por ello, vamos a reproducir algunas de las observaciones que fueron realizadas por el pleno del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia que, en su sesión de fecha 4 de Diciembre de 2017 procedió a aprobar su Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia[427], observaciones con cierto nivel crítico con las que coincidimos, porque en general suponen una limitación en la eficacia de la normativa de participación ciudadana.

1ª. La **importancia de la aplicación a las entidades locales.** El CESRM citaba en su informe, página 23: "sería conveniente que en futuras modificaciones legislativas se valorase la oportunidad de una ampliación de las previsiones de la Ley sobre las entidades locales", y ciertamente, que su ámbito de aplicación no incluya a las administraciones locales, dentro del respeto a los límites de la autonomía local, nos parece una evidente

[427] https://transparencia.carm.es/documents/184026/1485350/Dictamen+del+Consejo+Económico+y+Social+Reglamento+PC-dic-2017.pdf/9cf6c4f6-c520-4a55-89db-a24a370e05b5 18-03-2019.

limitación en la eficacia y efectividad de la participación ciudadana en la Región de Murcia.

2ª. El CESRM sobre el alcance y eficacia de la participación ciudadana, ya plantea, en sus páginas 24 y 25, la importancia de la motivación en caso de rechazo de las propuestas surgidas de los procesos de participación ya que *"de lo contrario una insuficiente exposición y claridad de las argumentaciones sobre dichos rechazos pueden terminar generando un descrédito de los procesos participativos y a que pueda entenderse que los cauces establecidos no posibilitan una participación real sino que se limitan a instaurar* ***nuevos procedimientos burocráticos en los que la participación no constituye el objetivo***". Y por ello propone que se incorporen "*algunas vías que permitan recurrir al Consejo Asesor de Participación Ciudadana bien cuando el rechazo de los resultados alcanzados en el proceso carezca de justificación, bien cuando la motivación dada a la no consideración total o parcial de los resultados, sea escasa e insuficiente",* coincidiendo totalmente con el CESRM en la observación.

3ª. Sobre el Censo de Participación. A este respecto el informe del CESRM señalaba que *"uno de los principales aspectos susceptibles de mejora del proyecto de Decreto tiene relación con la facilidad de inscripción en el censo de participación ciudadana, siendo necesario desburocratizar el acceso al mismo, y estudiar las vías que permitan la inscripción sin restricciones a las entidades sin personalidad jurídica …"*, estando de acuerdo en la observación, ya que en mi opinión, el derecho de participación debe entenderse en un sentido universal, amplio y extensivo.

4ª. Alcance y eficacia de la participación.

El CESRM en sus conclusiones, plantea la observación de que *"la adopción del concepto de participación ciudadana como principio no se ve reflejada en el proyecto de Decreto en los mismos términos en los que se enuncia, siendo en algunos casos una regulación que permite la participación bajo un alcance limitado, regulando procedimientos con una amplia discrecionalidad de la Administración Regional a la hora de considerar las políticas y disposiciones que serán objeto de procesos de participación. Al no establecer obligaciones de resultado en lo que respecta a número de procesos a desarrollar, ni incluir mecanismos de control sobre la materia, puede llevar a la larga a que el Decreto quede como una mera guía de procedimientos que*

no conlleve un amplio uso de sus previsiones porque se realicen pocos procesos de participación ciudadana".

Como veremos más adelante esta, a mi juicio, **"autolimitación normativa de la participación"** parece estar muy presente en la mayor parte de la legislación autonómica en la materia, cuestión totalmente criticable.

5ª. Participación de organizaciones y asociaciones.

El CESRM, en sus conclusiones realiza una última observación: "*en que se percibe cierta desconexión entre el concepto de participación ciudadana que se contempla en el Decreto y los cauces de participación tradicionales de los agentes económicos y sociales, así como de las asociaciones, fundaciones, colegios profesionales y otro tipo de organizaciones que participan habitualmente en torno a políticas sectoriales, siendo deseable que se haga un mayor reconocimiento de las mismas como organizaciones que también entran dentro de la categoría de entidades ciudadanas".*

En mi opinión, coincidiendo nuevamente con el CESRM, dentro del ámbito de regulación de la participación ciudadana han de incluirse también los criterios generales que enmarquen el funcionamiento de la que se ha venido a denominar participación orgánica, sobre fundamentos de universalidad y apertura, inclusividad y funcionamiento democrático.

Para finalizar este comentario sobre la Región de Murcia, otro aspecto importante y positivo a destacar de este "modelo participativo" es el de haber sido la primera comunidad autónoma en el desarrollo de presupuestos participativos. Pero a la vez considero necesario realizar una crítica en la metodología, que tiene que ver con la fase inicial de arranque del proceso de los presupuestos participativos, al no estar abierta la posibilidad de realización de propuestas de actuación a toda la ciudadanía y limitarse a un concepto indeterminado e impreciso como el de "colectivos más representativos":

"Artículo 5. Fase de selección de propuestas de actuación.

1. *Las direcciones generales con competencias en los programas presupuestarios sometidos a participación ciudadana, se reunirán con los colectivos más representativos, a fin de determinar de manera conjunta las propuestas de actuación en sus diferentes programas que se someterán a la consulta pública de los ciudadanos"*[428].

[428] Art. 5 de Resolución conjunta de la Secretaría General de la Consejería de Transparencia, Participación y Portavoz y la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos, por la que se determina el procedimiento para la elaboración de los presupuestos participativos de 2019. https://transparencia.carm.es/documents/184026/12681715/ResoluciónConjuntaPresupuestosParticipativos-2019 18-03-2019.

Ciertamente sería una cuestión relativamente fácil de subsanar con tan solo realizar un proceso de apertura, tanto en tiempo como en los sujetos activos, en la fase de realización y selección de propuestas de actuación.

3.2. LEYES SECTORIALES PARA REGULAR LA "PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL".

Hemos visto anteriormente como la CE otorga un tratamiento "preferente" además de a los partidos políticos, a las organizaciones sindicales y empresariales, como organizaciones cualificadas en la representación social. En el caso de las organizaciones sindicales "principales", este tratamiento cualificado vendría reforzado por la Ley Órganica 11/ 1985, de 2 de Agosto, de Libertad Sindical, en concreto por sus artículos 6 y 7.

Algunas Comunidades Autonómas han trasladado este tratamiento al ámbito normativo estableciendo leyes que fomentan y potencian lo que podríamos denominar "participación institucional", pero en un ámbito limitado a estos agentes sociales, y no sin ciertas críticas doctrinales, llegando en algunos casos a hablar de "caos de derecho"[429]. La primera, fue la Comunidad de Madrid, con su Ley 7/1995, de 28 de marzo, de Participación de los Agentes Sociales en las Entidades Públicas de la Administración de la Comunidad de Madrid, que abogaba por la intervención de los agentes sociales de su ámbito territorial en sus entidades públicas, distinguiéndose así por ser la Comunidad Autónoma pionera en regular de manera específica la participación institucional[430]. Esta norma fue seguida, por la Ley 3/2003, de 13 marzo, de la Junta de Extremadura, sobre participación institucional de los Agentes Sociales más representativos, por la Ley 8/2008, de 16 octubre, de Castilla y León, de Creación del Consejo del Diálogo Social y de regulación de la Participación Institucional, y ese mismo por la Ley 17/2008, de 29 de diciembre, de

[429] Veáse al respecto el artículo de CALVO GALLEGO, J, Leyes de participación institucional y consejos de relaciones laborales en el actual mapa autonómico, en Temas Laborales Vol. II. núm. 100/2009. Págs. 575-611.

[430] Pastor Albaladejo, G, El sistema institucional de participación ciudadana en las políticas y los servicios sociales de la comunidad de madrid, *Barataria Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales* No 15, pp. 195-205, 2013, ISSN: 1575-0825, e-ISSN: 2172-3184.

participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Galicia.

La última será, la Ley 1/2018, de 8 de febrero, de Diálogo Social y Participación Institucional en Aragón, debiendo de citar también la valenciana, Ley 7/2015, de 2 de abril, de Participación y Colaboración Institucional de las Organizaciones Sindicales y Empresariales Representativas en la Comunitat Valenciana.

Pero una vez dejada constancia de su existencia, y de las críticas recibidas, no podemos plantearnos profundizar en este tipo de participación institucional sectorial.

3.3 LEYES ESPECÍFICAS DE PARTICIPACIÓN DE ALCANCE Y EFECTIVIDAD DE DERECHOS DE "PARTICIPACIÓN AUTOLIMITADOS".

El modelo de ley específica de participación ciudadana, comenzaría en 2008 con la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 5803 de 10.07.2008), que sería derogada por la vigente Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

A) La Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana.

Podemos decir que es la primera ley, vigente, específica sobre nuestra materia. Se trata de un texto legislativo no muy extenso, 28 artículos, cuyo objeto se centra "en fomentar la participación ciudadana, tanto de forma individual como colectiva, en la actividad administrativa de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como en la vida económica, política, cultural y social, haciendo realidad parte de los mandatos contemplados en el Estatuto de Autonomía". Está estructurada en 5 títulos, el primero sobre disposiciones generales; el segundo, de los deberes de los poderes públicos canarios y de los derechos para la participación ciudadana; el tercero, sobre las entidades ciudadanas; el cuarto, desarrolla

los instrumentos de participación ciudadana y el quinto recoge medidas de fomento de la participación ciudadana.

Sin poder abordar un análisis, en profundidad, sí quisiera destacar que, siendo la primera en regular, aunque en mi opinión, de forma poco ambiciosa, el fomento de la participación, presentará algo que será nota común en las normativas autonómicas sobre participación, y es la "autolimitación en su alcance y efectividad real de los derechos de participación". Valgan como ejemplo, dos notas:

Artículo 12. Derecho a la propuesta de iniciativa reglamentaria.

Apartado 5: "Contra el acuerdo, expreso o presunto, de inadmisión a trámite de la propuesta de solicitud de disposición reglamentaria **no cabrá recurso alguno".**

- **Artículo 24.** Otros órganos de participación ciudadana.

"1. Además de las formas de participación previstas en esta ley, los poderes públicos canarios podrán crear otros órganos o consejos de participación ciudadana, de ámbito general o sectorial.

2. Estos órganos de participación desempeñarán, en la forma que reglamentariamente se determine, funciones de información y asesoramiento de los organismos e instituciones de los diferentes poderes públicos y de la propia ciudadanía. **En ningún caso tendrán competencias decisorias".**

En el primero de los casos, el de la iniciativa reglamentaria, la redacción del texto significaba que, después de recoger un mínimo de 15.000 firmas, requeridas para plantear un posible texto de desarrollo reglamentario de una materia de competencia autonómica, la administración no tenía ni tan siquiera que asumir la necesidad de contestar a la iniciativa ciudadana y, además, sin ningún tipo de recurso posible, vulnerando, a mi juicio, los principios elementales de nuestro sistema jurídico administrativo, como la motivación de los actos, la obligación de resolver, el derecho al recurso, recogidos en concreto, en aquellas fechas por la Ley 30 / 1992, en sus artículos 42, 54, 89 y 107. Tal vez por estos motivos, se derogó este artículo 12.5 por la Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales de Canarias.

Y en el segundo ejemplo, ¿para qué es necesario plantearse la posibilidad de nuevos órganos de participación si, de partida, tienen la barrera perpetua de que "en ningún caso" tendrán competencias decisorias?.

B) La Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía.

Nos encontramos ante una ley muy importante en nuestra materia, por diferentes razones: su largo proceso de elaboración, que comenzó con un interesante primer Anteproyecto de 2014; por su extensión y calidad en técnica jurídico – normativa general, con 66 artículos regulados en 6 títulos, con una amplia regulación de las consultas ciudadanas, el desarrollo de un sistema público de participación digital, un ámbito de aplicación que incluye plenamente a las entidades de la administración local… Además contó con un muy amplio apoyo parlamentario de la práctica totalidad de los grupos políticos, salvo la abstención de Izquierda Unida, y un período de un año para su entrada en vigor, a finales de 2018.

Pero muestra el mismo defecto que hemos venido señalando en todas las normativas anteriores, **"el de la autolimitación del alcance y eficacia de los derechos de participación",** en este caso, a mi juicio, con mayor gravedad, por lo ambicioso de sus planteamientos de partida. Y no se trata tan sólo de la crítica del autor de estas páginas. Siguiendo la línea realizada con la normativa de la Región de Murcia, vamos a partir para confirmar esta crítica de la opinión del Consejo Económico y Social de Andalucía en concreto de su Dictamen 4/2016 del CES de Andalucía (págs. 17 y 18), cuya observación nº 8 reproducimos parcialmente por su interés:

> 8. … "*En esta misma línea pero desde otra perspectiva, llama poderosamente la atención la opción legislativa tomada respecto a la eficacia de los procesos de participación ciudadana. El artículo 14 del Anteproyecto de ley, en su apartado 4, establece que la omisión o infracción de las disposiciones en él contenidas "no afectará en ningún caso a la validez y eficacia del acto o decisión en cuyo procedimiento se prevea". Al margen de los problemas de concordancia que tal previsión pueda tener en relación con el trámite de información pública del procedimiento administrativo común o de consulta pública en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos*

(artículos 83.4 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), como ya indicara el Informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, lo cierto es que, en la práctica y de forma sustancial, viene a **vaciar sensiblemente el alcance y efectividad de los derechos reconocidos en la norma.** *Es cierto que el precepto comentado está en consonancia con las prescripciones de la legislación administrativa en la materia pero no lo es menos que una alternativa diversa también podría estarlo".*

El texto final en la Ley andaluza vigente será el siguiente:

Artículo 16. Eficacia de los procesos de participación ciudadana.

1. Los procesos de participación ciudadana regulados en la presente Ley no alterarán ni supondrán menoscabo de las potestades y competencias del correspondiente ámbito de gobierno, autonómico o local, en la adopción de las decisiones que les corresponden. En caso de no iniciarse o no concluirse el proceso participativo, la Administración competente deberá justificar o motivar las causas.

2. En caso de que los resultados derivados de los procesos participativos que se pongan en marcha al amparo de esta Ley no sean asumidos total o parcialmente, el órgano competente para adoptar la decisión estará obligado a motivarla.

3. Los procesos de participación ciudadana previstos en esta Ley complementan aquellos expresamente previstos en las normas generales y sectoriales, las cuales deberán aplicarse con el alcance y efectos establecidos en cada caso.

4. El cumplimiento de esta Ley será directamente exigible para hacer efectivos los derechos en ella reconocidos, **aunque su omisión o infracción no afectará, en ningún caso, a la validez y eficacia del acto o decisión en cuyo procedimiento se prevea.**

Esta disposición final del artículo 16.4, que significa que estamos ante una ley cuyo incumplimiento no traerá consecuencia alguna, ¿es posible imaginársela en cualquier otra ley de una comunidad autónoma que trate sobre, digamos, urbanismo, educación, sanidad o, en general cualquier tipo de procedimiento?. En mi modesta opinión de aprendiz de normas, NO. Y ¿por qué está presente en una norma sobre participación ciudadana?, …, ¿será que el miedo a la participación ciudadana sigue presente en nuestras instituciones…?

3.4. NUEVAS NORMATIVAS EN BUSCA DE MAYOR EFICACIA Y COMPROMISO CON LA CIUDADANÍA.

Vemos por tanto que, si algo tienen en común la gran mayoría de las normativas que en la última década se han acercado a legislar sobre participación ciudadana, es su reducida ambición y su autolimitación en el alcance y eficacia real de los derechos de participación. Y esta crítica es válida tanto para el modelo de leyes amplias con transparencia, buen gobierno y participación, como para el modelo de leyes específicas de participación.

Pero es cierto que en los últimos años hay tendencias para cambiar y tratar de superar esta realidad normativa actual de **legislación de participación de eficacia autolimitada,** y nos encontramos con interesantes intentos de superar estas críticas y tratar de alcanzar un mayor compromiso entre **participación#ciudadanía#democracia**.

Podríamos incluir en este grupo a diferentes iniciativas legislativas autonómicas de los ultimos años de la segunda década del siglo XXI:

- **Comunidad Valenciana**: Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, de Gobierno Abierto (Libro II. De la Participación Ciudadana y el Fomento del Asociacionismo)[431].

- **Comunidad Foral Navarra:** Ley de Participación Democrática de Navarra, aprobada por el Parlamento Foral de Navarra el 14 de marzo de 2019[432]

- **Región de Murcia:** Proposición de Ley de Gobierno abierto y Lucha contra la Corrupción de la Región de Murcia.

- **Comunidad de Castilla-La Mancha**. Proyecto de Ley de Participación de Castilla-La Mancha, aprobado por el Consejo de Gobierno de 14 de Mayo de 2019. Ley aprobada por las Cortes de Castilla-La Mancha el 13 de diciembre de 2019 y con entrada en vigor el 26 de junio de 2020.

---

[431] http://www.transparencia.gva.es/es/anteproyecto-de-ley-o-proyectos-de-decreto-legislativo/-/asset_publisher/kWu1Hb9d6CiV/content/anteproyecto-de-ley-de-la-generalitat-de-gobierno-abierto-de-la-comunitat-valenciana. Último acceso 1-09-2021.

[432] https://www.parlamentodenavarra.es/es/noticias/ley-foral-de-participación-democrática-en-navarra Último acceso 1-09-2021

4. ANÁLISIS DE CASO. LA LEY DE PARTICIPACIÓN DE CASTILLA-LA MANCHA 2017-2020.

En esta serie de nuevos intentos de elaboración normativa que pretenden alcanzar una mayor eficacia y efectividad en el fomento, reconocimiento y regulación del derecho de participación ciudadana, nos encontramos con la Ley de Participación de Castilla-La Mancha, aprobada en 2019 y con entrada en vigor mediados 2020. Consideramos que el estudio con cierto detalle de su proceso de elaboración, entre 2017 y 2019, nos puede aportar conocimientos de interés en esa búsqueda de un mayor compromiso de la administración y la ciudadanía en la línea en que hemos situado la democracia participativa, desde la perspectiva de haber formado parte del proceso en las materias de formación jurídica y procedimental.

4.1. ANTECEDENTES. EL MARCO NORMATIVO PARA LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. LA STC 55/ 2018, DE 24 DE MAYO.

Es necesario realizar algunas precisiones breves en dos cuestiones concretas, el marco competencial de la comunidad autónoma, y, por otro lado, los criterios de regulación sobre la elaboración y contenido de las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas en nuestro ordenamiento jurídico.

A) Ámbito competencial.

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, está provista de títulos competenciales para regular las diferentes materias que son objeto de la norma proyectada.

1º) Como título general, el art. 4.2. de la norma estatutaria establece que:

"*Dos. Corresponde a los poderes públicos regionales promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social de la región.*

2º) Además, en la medida en que el Anteproyecto de Ley implique el establecimiento y determinación de los mecanismos, canales, órganos o técnicas de participación que entrañe la regulación de nuevos métodos de organización y/o procedimientos administrativos, el legislador autonómico está habilitado para ello en virtud, tanto del art. 31.1.1ª:

"1. La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha asume las siguientes competencias exclusivas:

1.ª Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno."

Como del art. 39. 3:

"Asimismo, en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento prevista en el artículo 31.1.1.ª del presente Estatuto y, de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios, la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia, la regulación de los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, y de los contratos y de las concesiones administrativas en el ámbito de la Comunidad".

En resumen, esta Comunidad Autónoma tiene competencias estatutarias para regular el contenido del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana en el marco del conjunto de presupuestos y condicionamientos derivados de las normas que, integrantes del bloque de constitucionalidad, enmarcan el ejercicio de sus competencias.

B) Criterios de regulación sobre la elaboración y contenido de las iniciativas normativas de las administraciones públicas tras la STC 55/ 2018, de 24 de mayo.

La Sentencia del TC 55/2018, de 24 de mayo de 2018, resuelve el Recurso de inconstitucionalidad 3628-2016, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que versa de competencias sobre procedimiento administrativo: nulidad de diversos extremos de los

preceptos relativos a los registros electrónicos de apoderamientos, los principios de buena regulación y que identifican los títulos competenciales habilitantes para la aprobación de la ley; inconstitucionalidad de distintos preceptos que regulan la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria; interpretación conforme de la disposición relativa a la adhesión de las administraciones territoriales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado. Y su contenido debe considerarse de trascendental importancia y aplicación respecto a las posibilidades de elaboración normativa por parte de las Comunidades Autónomas, y de forma concreta en materias de Participación ciudadana.

1º. Planteamiento general.

Como señala la Sentencia en su **FJ.1. 2.** "La Ley 39/2015 constituye uno de los pilares sobre los que se asentará el Derecho administrativo español» (preámbulo). Compendia textos anteriores (Leyes 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento común, 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, y 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible)".

Continúa señalando la Sentencia, en relación a la materia que nos ocupa: "La Ley 39/2015, además de compilar o dispersar legislación precedente, introduce algunas novedades significativas, entre ellas: un impulso adicional al proceso de generalización de los medios electrónicos en la organización y procedimientos de todas las administraciones públicas y **una regulación sobre la elaboración. Su contenido de las iniciativas normativas de las administraciones públicas**. A este respecto, la ley, según su preámbulo, pretende avanzar en la dirección de las llamadas *Better Regulation* y *Smart Regulation* de acuerdo con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Afirma que «resulta esencial un adecuado análisis de impacto de las normas de forma continua, tanto ex ante como ex post, así como la participación de los ciudadanos y empresas en los procesos de elaboración normativa, pues sobre ellos recae el cumplimiento de las leyes». … "Ello «deviene crucial especialmente en un Estado territorialmente descentralizado en el que coexisten tres niveles de administración territorial que proyectan su actividad normativa sobre espacios subjetivos y

geográficos en muchas ocasiones coincidentes». La reforma estaría vinculada a la necesidad de «racionalizar la actuación de las instituciones y entidades del poder ejecutivo», reforzar las garantías constitucionales [audiencia (art. 105 CE) y seguridad jurídica (art. 9.3 CE)], «dinamizar la actividad económica», «simplificar los procesos» y «reducir cargas administrativas».

El presente recurso de inconstitucionalidad impugna preceptos relativos, precisamente, a la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria (título VI: arts. 127 a 133), así como a la simplificación del procedimiento administrativo y la administración electrónica [arts. 1.2, 6.4, párrafo segundo, 9.3, 13 a), 44 y 53.1 a), párrafo segundo, y disposiciones adicionales segunda y tercera]".

2º. Fundamentos jurídicos de aplicación.

a) Fundamento Jurídico. 7.b.-

"Los artículos 129 (salvo el apartado cuarto, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Procede, pues, estimar el recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña.

Tal declaración, sin embargo, tampoco conlleva en este caso la nulidad de los artículos 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015. Según acabamos de ver, tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, lo que no ha suscitado controversia alguna en este proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, **no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas** (STC 50/1999, FFJJ 7 y 8)".

b) Fundamento Jurídico 7.c.-

“La participación ciudadana está regulada en el artículo 133 de la Ley 39/2015. Este precepto no impide que las Comunidades Autónomas disciplinen, en cuanto a sus propias iniciativas normativas, aspectos tales como la duración de las consultas, el tipo de portal web en el que se llevan a cabo, su grado de difusión o el nivel de trasparencia de la documentación y las alegaciones aportadas. Tampoco impide que incrementen los niveles mínimos de participación asegurados con carácter general y, por tanto, que acoten o reduzcan las excepciones previstas. No obstante, fija una serie relevante de extremos en relación con las formas, contenidos y destinatarios de las consultas.

La STC 91/2017, FJ 6, es la primera que ha enjuiciado la cobertura competencial de previsiones estatales relativas a la participación ciudadana durante la elaboración de cualesquiera disposiciones administrativas. Hasta entonces, este Tribunal había tenido oportunidad de examinar únicamente regulaciones estatales sobre la audiencia y la información pública durante la elaboración de instrumentos normativos concretos: las «disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directamente a consumidores y usuarios» [STC 15/1989, de 26 de enero, FJ 7 c)], la planificación ecológica (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 13) y el planeamiento urbanístico [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 25 c)].

De acuerdo con la STC 91/2017, FJ 6, deben reputarse **bases del régimen jurídico de las administraciones públicas las previsiones siguientes: «se establecerán los mecanismos de consulta con los agentes implicados que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa» (art. 4.6 de la Ley 2/2011); las administraciones públicas «prestarán la máxima atención al proceso de consulta pública en la elaboración de sus proyectos normativos» (art. 5.2 de la Ley 2/2011).**

El artículo 133, en sus apartados primero, primer inciso («Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública») y cuarto, primer párrafo, contiene normas con parecido tenor que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), aplicables en cuanto tales a la elaboración de reglamentos autonómicos. Las demás previsiones del artículo 133 descienden a cuestiones procedimentales de detalle desbordando el ámbito de lo básico; vulneran por ello las

competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas.

Procede, en consecuencia, declarar que los artículos 132 y 133 —salvo el primer inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado cuarto— de la Ley 39/2015 son contrarios al orden constitucional de competencias, resultando por ello inaplicables a las Comunidades Autónomas. Tampoco en este caso la declaración de la invasión competencial conlleva la nulidad, habida cuenta de que los preceptos se aplican en el ámbito estatal sin que ello haya sido objeto de controversia en el presente proceso (STC 50/1999, FFJJ 7 y 8)".

3º. Fallo del recurso.

La decisión final del Tribunal Constitucional es la siguiente:

"Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y en consecuencia:

1º. Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de las previsiones siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas: el párrafo segundo del artículo 6.4; los incisos «o Consejo de Gobierno respectivo» y «o de las consejerías de Gobierno» del párrafo tercero del artículo 129.4 y el apartado segundo de la disposición final primera.

2º. Declarar que los artículos 129 (salvo el apartado cuarto, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) de esta Sentencia.

3º. Declarar que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado primero «Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública» y el primer párrafo de su apartado cuarto, ambos de la Ley 39/2015, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de esta Sentencia.

4º. Declarar que la disposición adicional segunda, párrafo segundo, de la Ley 39/2015 no es inconstitucional interpretada en los términos del fundamento jurídico 11 f) de esta Sentencia.

5º. Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás".

4º Conclusiones de aplicación al proceso de elaboración de leyes autonómicas sobre participación ciudadana.

A mi juicio, y a falta de mejor opinión fundada en derecho, a la luz de esta sentencia, las únicas normas de la Ley 39/ 2015 que deben ser tenidas en cuenta por las Comunidades Autónomas en sus procesos de elaboración normativa, de forma concreta en las materias relativas a participación ciudadana, son:

a) Art. 129. Principios de Buena Regulación:

4. Párrafos 2º y 3º, salvo el texto en negrita declarado inconstitucional.

"Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta.

Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno **o Consejo de Gobierno respectivo**. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales **o de las consejerías del Gobierno**, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante".

b) Artículo 133. "Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.

1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública …".

"4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o

vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen".

Sin lugar a dudas la Sentencia refuerza la plena soberanía autonómica en materia de elaboración normativa, obviamente dentro del orden jurídico constitucional, y suprime límites iniciales regulatorios impuestos a las Comunidades Autónomas. A mi juicio, amplía la capacidad de desarrollo de normativas autonómicas favorecedoras de ampliar el marco de la participación ciudadana.

4.2. FASE PREVIA. EL INICIO DEL PROCESO.

En agosto de 2017, tras el Acuerdo de Gobierno entre los partidos de Castilla La Mancha **PSOE y PODEMOS**, éste último se incorpora a la labor de Gobierno y se crea la Vicepresidencia segunda[433], que asume las competencias de participación ciudadana. En consecuencia, se produce la modificación de la estructura orgánica de los órganos integrados en la Presidencia de la JCCM, creándose, una Dirección General de Participación Ciudadana, que pasa a ser, por primera vez en la historia de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, el específico órgano directivo responsable en materia de participación ciudadana, dependiente de la Vicepresidencia segunda.

Hasta esa fecha de atribución de las competencias de participación a la Vicepresidencia segunda, se habían desarrollado diversos trámites en relación con la elaboración de un Anteproyecto de Ley de Participación de Castilla-La Mancha, bajo la coordinación de la Oficina de la Transparencia y Buen Gobierno, que se resumen en un primer texto de borrador de Anteproyecto[434].

En la fase previa de la Ley, realizada en el primer semestre de 2017, los datos de participación en la consulta pública realizada pueden calificarse como "aceptables", dentro de las dinámicas normales de las fases de información y alegaciones en los procedimientos administrativos de elaboración normativa, ya que participaron 20 organizaciones y 5 personas

[433] http://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20170824/2017_10010.pdf
[434] Primer borrador año 2017, iniciado por la Oficina de la Transparencia. Última apertura 1-09-2021. http://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20170112/borrador_del_anteproyecto_de_ley_.pdf

a título individual, con un total de 25 propuestas de modificación al primer borrador del Anteproyecto de Ley. Ciertamente este primer borrador de Anteproyecto de Ley se encontraba en una avanzada fase de tramitación administrativa.

Sin embargo, el nuevo equipo de la Vicepresidencia segunda, partiendo de la labor ya desarrollada, considera de plena necesidad, impulsar una mayor implicación de la ciudadanía en la elaboración y tramitación del Anteproyecto de Ley de Participación de Castilla-La Mancha, lo que justifica la conveniencia de abrir un proceso participativo nuevo, así como un nuevo período de información pública en la tramitación de la citada norma, encomendando a la Dirección General de Participación Ciudadana, dirigida por Jose Luis García Gascón, la tarea y responsabilidad de su impulso y realización efectiva contando con las aportaciones directas, de forma amplia y real, de la ciudadanía castellano - manchega y sus organizaciones, entidades y colectivos, para que sus propuestas y aportaciones fueran elemento esencial de la futura Ley de Participación.

Mediante la Resolución de 16/01/2018, de la Vicepresidencia Segunda, por la que se acuerda la apertura de un nuevo período de información pública y de un procedimiento participativo nuevo en la tramitación del Anteproyecto de Ley de Participación de Castilla-La Mancha, y se encomienda a la Dirección General de Participación Ciudadana su realización y evaluación [435].

En las siguientes páginas vamos a tratar de realizar un análisis externo que nos permita sintetizar el proceso participativo desarrollado durante este período de información pública, resumiendo las principales aportaciones de la ciudadanía y sus organizaciones, las respuestas y valoraciones realizadas desde la Dirección General de Participación Ciudadana.

La totalidad de los datos, propuestas, comentarios y respuestas, se encuentran en la plataforma participacastillalamancha.es[436].

[435] http://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20180516/resolucion_de_16_01_2018_de_la_vicepresidencia_segunda.pdf Última apertura 1-09-2021

[436] https://participa.castillalamancha.es Última apertura 1-09-2021.

4.3. UN PROCESO PARTICIPATIVO PARA UNA LEY DE PARTICIPACIÓN COMPROMETIDA CON LA CIUDADANÍA.

A) La mayor participación social en la elaboración de una ley en Castilla-La Mancha.

Si como hemos señalado, en la fase previa de la Ley, realizada en 2017, los datos de participación en la consulta fueron relativamente aceptables, ya que participaron 20 organizaciones y 5 personas a título individual, en el nuevo proceso participativo de información y alegaciones la participación fue mucho más importante, posiblemente superando las previsiones iniciales. La puesta en marcha de la plataforma digital **participacastillalamancha.es,** junto a la realización de varios Encuentros Participativos abiertos, fueron herramientas útiles y válidas, que multiplicaron los efectos participativos de la fase previa, y según la Dirección General de Participación alcanzar la mayor participación social en la elaboración normativa en Castilla-La Mancha. Estos son los datos:

Tabla nº 7. PARTICIPANTES PROCESO PARTICIPATIVO LPCLM. 2018.

Particulares	526
Organizaciones	60
Total participantes	586

Las organizaciones inscritas son de distintos tipos: ayuntamientos, asociaciones de vecinos, culturales, de consumidores, ONGs, grupos políticos, sindicatos de trabajadores, organizaciones empresariales, Grupos de Acción Local, Colegios Oficiales y Federaciones entre otras.

Y la metodología para la realización de aportaciones y propuestas también ha sido variada, aunque deben destacarse la plataforma digital y los encuentros presenciales.

TABLA Nº 8: ORIGEN DE PROPUESTAS Y ALEGACIONES.

Recibidas por mail	19
Recibidas por registro en papel	1
Recibidas en encuentros presenciales	98
Recibidas en la plataforma on line	126
Totales	244

B) Contenido y materias principales de las propuestas ciudadanas

Según los datos de la Dirección General, las propuestas que se aceptaron en un sentido general y amplio suponen el 97, 21 % del total de las presentadas. Como concepto estimadas se entiende tanto las aceptadas totalmente y recogidas en los términos más parecidos a la propuesta en el texto de la ley, como las aceptadas parcialmente e integradas o asumidas en cierta forma en el conjunto del texto normativo.

No es fácil proceder a sintetizar un proceso tan amplio y complejo como el realizado, con personas y entidades tan diferentes realizando propuestas al texto legislativo. En el presente estudio de caso se han tenido en consideración datos orientativos sobre las posibles materias principales de las propuestas desde una perspectiva general y global, y sobre un cálculo de 184 propuestas que muestran datos para ser clasificados con cierta precisión en grupos temáticos de cierta coherencia, siendo estos los resultados.

Todas las propuestas, en sus términos exactos, así como los posibles comentarios, y la respuesta realizada desde la Dirección General de

Participación se pueden encontrar en la página web participa.castillalamancha.es y constan en el expediente digital en un extenso documento de casi 500 páginas[437].

CONTENIDO Y MATERIAS PRINCIPALES DE LAS APORTACIONES Y PROPUESTAS:

¿QUÉ PIDE LA CIUDADANÍA DE CASTILLA-LA MANCHA PARA UNA LEY DE PARTICIPACIÓN ?

1º. FOMENTO REAL DE LA PARTICIPACIÓN, CON RECURSOS Y MEDIOS SUFICIENTES.

- Total propuestas: 50 **(27 %).**

- Palabras y términos de referencia: recursos, formación, comunicación, herramientas, subvenciones, convenios, presupuestos, técnicos, educación y cultura de la participación…

Algunas frases e ideas representativas:

- "Que las Administraciones Públicas pongan a disposición de las asociaciones sin capital social o sin garantías de salvaguardar, en condiciones de seguridad aceptables, la información que manejen; las herramientas tecnológicas; los espacios físicos; los programas informáticos y las plataformas de comunicación virtual (Webs, dominios seguros…) que se consideren de interés para la promoción del asociacionismo sin ánimo de lucro. No se trata tanto de realizar un gasto, como de ofrecer un servicio técnico y logístico básico. Para ello, podrían habilitarse despachos, con libertad de horarios y acceso, donde se mantenga un ordenador en condiciones técnicas de operatividad y con las medidas de seguridad oportunas, que incluya la opción de personalizar una página Web donde salvaguardar documentos y realizar trabajos internos de la organización, y de difusión de la misma".

[437] Fecha última apertura 1-09-2021. http://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20181009/1-informe_general_aportaciones_y_propuestas_1.pdf

- “Para una gestión ciudadana, democrática, participativa, con auditoría social, donde tanto el presupuesto como el endeudamiento sean decididos por la ciudadanía. Es necesario concretar en la Ley el porcentaje de presupuesto que la ciudadanía va a poder gestionar directamente”.

- “Teniendo en cuenta que hay entornos rurales en los que la educación digital es deficiente, es necesario facilitar también mecanismos de participación física. La Ley ha de contemplar tanto mecanismos digitales como presenciales de participación, de modo que permita una participación más efectiva y de mayor alcance. Para ello, entre otros mecanismos, deberá garantizarse el voto digital y presencial simultáneo en los procesos que lo requieran”.

- “Los medios de comunicación públicos han de reflejar las propuestas ciudadanas y dar difusión a los procesos, de modo que se garantice la información pública, la transparencia y se incentive la participación”.

- “La sociedad debe saber y estar informada de que su participación es importante a la hora de cambiar las cosas, las normas y ejercitar derechos ciudadanos. Para ello, se propone introducir la formación en participación ciudadana en todos los ámbitos posibles y especialmente en los colegios, de modo que se eduque en valores democráticos y participativos desde la infancia”.

- “A través de reuniones informativas con técnicos, donde se fomente la participación de los que no tienen voz por falta de formación y cultura participativa. Promover los grupos locales a través de los que se fomenten los procesos comunitarios, contando con técnicos de participación”.

2º. COMPROMISO DE LA ADMINISTRACIÓN CON LOS PROCESOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y VINCULACIÓN CON LOS RESULTADOS:

- Total Propuestas: 46. **(25 %).**

- Palabras e ideas clave: vinculación, ciudadanía, control y sanciones, iniciativa popular, observatorio, cooperación, transparencia…

Citas de frases representativas:

- "El resultado debería de ser vinculante y de total cumplimiento."

- "Sí... Crearía sanciones a la administración si no cumple la ley".

- "La Ley debe contemplar que las resoluciones tomadas por la ciudadanía en los distintos procesos participativos tengan carácter vinculante para la administración correspondiente".

"Este aspecto me parece particularmente importante en esta ley , es decir, si el esfuerzo ciudadano desarrollado en la participación totalmente voluntaria y a la vez responsable en asuntos de la vida pública; con el fin de mejorar la vida política, que se trata de un ejercicio de la ciudadanía que supone una dedicación de tiempo donado altruistamente en beneficio de la comunidad con el fin de mejorar su buen gobierno no es considerado como algo vinculante para la administración, se trataría en cierto sentido de una burla y menosprecio de dicho esfuerzo, al mismo tiempo que estrechar los márgenes de la democracia cuando lo que necesitamos es ensanchar esos márgenes para educar y educarnos en la participación responsable de los asuntos de la vida social, comunitaria y política".

- "La Ley debe ser imperativa en las disposiciones, obligando a las administraciones a emplear los instrumentos participativos en vez de establecerlos como posibilidades".

- "La Ley podría establecer consecuencias regladas en los supuestos de que el Gobierno regional no atienda o no conteste a propuestas de la ciudadanía, cuando éstas sean calificadas como razonadas.

- El órgano independiente que se debiera constituir, publicará cuáles son dichas propuestas y qué órganos o cargos políticos o administrativos no han contestado o no las han atendido.

- La publicación podría hacerse detallada, resumida y de forma estadística; en web, DOCM, Cortes CLM y notas prensa".

- "La excusa más extendida para la no participación es la falta de vinculación de los organismos públicos con las propuestas participativas de los ciudadanos.

¿Por qué tanto miedo a las consultas vinculantes? Como mínimo se debería exigir a cualquier propuesta de consulta el grado de compromiso con el resultado".

- "La inteligencia colectiva permite crear leyes mejores. Castilla-La Mancha ha hecho un esfuerzo inversor y cuenta ya con una herramienta creada -ésta-, que puede servir en el futuro para que la ciudadanía participe y colabore en la elaboración de leyes.

- La nueva Ley de Participación debe incluir en su articulado una disposición que establezca la obligación de que cualquier nueva propuesta de ley sea sometida a un proceso participativo mediante este instrumento, con el fin de mejorar su contenido".

"En temas de especial relevancia y carácter estratégico para la comunidad y la ciudadanía, establecer la consulta ciudadana con carácter vinculante como instrumento obligatorio a poner en marcha por parte de las administraciones competentes. Los problemas medioambientales como la conservación de ríos y embalses o la gestión de servicios, es necesario ponerlos a disposición de la ciudadanía mediante consulta".

3º. ORGANIZACIONES Y ÓRGANOS PARA LA PARTICIPACIÓN.

- Total de propuestas: 26. **(14 %).**

- Ideas clave y términos de referencia: formas de participación, grupos acción local, asociaciones vecinales, órganos territoriales, consejos sectoriales, coordinación, apertura consejos y órganos, personas jurídicas, código ético, mayoría ciudadana en órganos, participación institucional.

"Representantes legales de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas, podrán asistir permanentemente a comisiones, consejos y órganos de los patronatos, institutos, sociedades, empresas públicas, fundaciones, organismos autónomos y demás formas de gestión de los servicios públicos de la Comunidad Autónoma a nivel regional, provincial o comarcal, con voz".

"Crear un nuevo artículo y capítulo en el Título de Órganos de Participación que incluya a los Grupos de Acción Local, regulados según su filosofía y metodología original de la UE (estructura, canales de participación y

evaluación). Los Grupos de Acción Local han de ser puntos de referencia para el desarrollo de la ley en el ámbito local".

"Los 29 GRUPOS DE ACCION LOCAL que están activos en nuestra región cubren todo el territorio rural manchego, además la participacion forma parte esencial de su propia existencia, y obligatoriamente tienen que funcionar con el principio de ABAJO-ARRIBA, por tanto son organismos que deberían incluirse en la extensión de los procesos que se deriven de la LEY DE PARTICIPACION, junto a otros estamentos que cubran las zonas urbanas".

"Desarrollar la creación en el ámbito provincial de órganos ciudadanos de participación. Dichos órganos han de recoger propuestas, debatir y elevar a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha las iniciativas de esa provincia para que puedan ejecutarse por parte de la Consejería correspondiente. Dichos organismos han de ser los que recojan las propuestas, donde en su caso, se denieguen y se rindan cuentas al respecto... (ver propuesta completa en anexo)"

"Considero que es contrario a la naturaleza del Observatorio Ciudadano de Castilla - La Mancha que participen en el mismo representantes designados por la Administración y las Cortes de Castilla-La Mancha. Por otro lado, no se entiende por qué la Universidad de Castilla-La Mancha debe participar en un observatorio ciudadano. Propongo que el lugar de sus vocales sea ocupado por 10 vocales designados por sorteo entre ciudadanos que se presenten voluntarios".

"De 20 integrantes, solo hay 3 representando a asociaciones y 3 (o 1,5) a sindicatos. El resto son políticos y cargos nombrados a dedo. Se propone elección abierta y por méritos de los integrantes del Observatorio".

"Delimitar los ámbitos en los que se han regulado legalmente la interlocución o negociación por parte de entidades reconocidas (papel de sindicatos, entidades patronales, colegios oficiales y profesionales…).

Definir claramente cuál es la actuación de cada organización para que no se llegue a situaciones de conflicto, que cada cual tenga clara cuál es su función y su campo de actuación".

4º/ IMPLICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

-Total de propuestas: 22. **(12 %).**

-Palabras e ideas clave: Ayuntamientos, Diputaciones, entidades locales, adaptación reglamentos y ordenananzas, presupuestos participativos locales, apoyo de la Junta, concertación administración,

"Dotar desde la Junta de medios personales, técnicos y económicos a los ayuntamientos para que puedan desarrollar procesos participativos. Precisar en la Ley la necesidad de que los ayuntamientos actualicen los reglamentos de participación ciudadana".

"Dudas legales en torno a cómo organizar las consultas ciudadanas en los municipios: ¿censos?, ¿mecanismos de participación?, ¿volumen de consulta? , ¿interpretación de resultados?".

"Necesidad de regular las consultas ciudadanas, estableciendo los requisitos necesarios para su puesta en marcha en el ámbito local".

"Una vez creada la plataforma de participación puede también usarse para procesos participativos a nivel local (ayuntamientos, Mancomunidades, Grupos de Accion Local, etc). sería una buena manera de poner en valor esta herramienta.

La propia Ley debería incluir la obligación que la Administración Regional tenga que dar acceso a esta herramienta a todas las organizaciones sociales que lo demanden, abriendo secciones o apartados para cada tipo y origen de consulta o proceso participativo".

"La ley de participación ciudadana no parece que prevea el consenso con la administración local, debe regularse. Garantizar que la participación en el ámbito local esté ampliamente regulada, de modo que ya sea a través de las Oficinas Locales de Participación, o de otros mecanismos, se obligue a las administraciones locales a poner en marcha los instrumentos que contempla la Ley".

5º. UNIVERSALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN, PARA TODOS LOS SECTORES Y PERSONAS SIN DISCRIMINACIONES.

-Total de propuestas: 20 **(11%).**

- Ideas y palabras clave: feminismo y género; menores; juventud; mayores; igualdad; capacidad; discriminación; exclusión.

"La Ley debe adecuarse a un lenguaje no sexista y se debe revisar, en general, la perspectiva de género".

"Las mujeres somos la mitad de la población y estamos subrepresentadas en muchos órganos y organismos institucionales de distinto carácter, en el observatorio ciudadano y en los múltiples grupos de trabajo que desde esta ley se pongan en marcha. Propongo que se persiga siempre la representación paritaria como un objetivo prioritario buscando incentivos que premien esta práctica o penalizaciones si no se cumple".

"Introducir mecanismos en la Ley que garanticen el derecho a la participación de aquellos que menos voz tienen, especialmente la infancia y la juventud. Es necesario fomentar la participación entre todos los sectores sociales y prestar especial atención al desarrollo de mecanismos que promuevan una participación activa de los menores en las políticas públicas".

"La plataforma digital está bien, pero se abre y se cierra con un click y se excluye a gran parte de la población. Propongo reuniones presenciales periódicas con la ciudadanía, por barrios y pueblos. A dichas reuniones debería de asistir representación local y regional. Deberían de tener una periodicidad fija (entre 3 y 6 meses). Se trata de que las personas valoren e interioricen su participación".

"Incorporar en la Ley mecanismos de atención a la diversidad, de modo que se garantice que todos los sectores sociales tienen garantizado el derecho a participar en condiciones igualitarias".

"Cuando en el texto de la Ley se hace referencia a procesos de acceso e inicio de trámites o consulta por medios electrónicos, internet, webs, etc… debe tenerse cuenta la brecha digital existente aún en la región tanto por colectivos, como por territorios. Por ello se solicitamos que se tenga en consideración el despliegue de todos los medios accesibles para todas las personas, así como las necesidades de apoyo que las mismas puedan necesitar en esos procesos o espacios de participación".

6º. MEJORAS DE CARÁCTER TÉCNICO Y DE REDACCIÓN.

- Total de aportaciones: 20 **(11 %).**

- Palabras e ideas clave: mejoras y ampliación plataforma digital; identificación incumplidores participación; cambios exposición de motivos; precisión y claridad; informes técnicos; proporcionalidad en número firmas; consideración de lo local y lo rural; ampliación ámbito subjetivo.

"Echo de menos en la exposición de motivos referencias menos estereotipadas, a nuestra propia historia y pensadores, y a las ideologías clásicas en que basar la democracia directa."

"Desarrollar más proporcionalmente el art. 11 recogida de firmas. Creo que hay desproporcionalidad entre las firmas a nivel regional y local o provincial, para lo cual sería necesario buscar más proporcionalidad".

"Se generará una memoria anual que evalúe la acción participativa de ciudadanía y administraciones a fin de conocer los avances en materia de participación a lo largo del tiempo".

En la fase de revisión final realizada entre finales de mayo y principios de junio de 2018, se reflejó, en líneas generales, una positiva valoración del proceso realizado y de la inclusión de las opiniones y propuestas de la ciudadanía al Anteproyecto de Ley, e incluso dio la posibilidad de incorporar nuevas ideas y propuestas,

En el informe general de aportaciones de la ciudadanía en el período de información pública y proceso participativo de propuestas para la nueva ley, que forma parte del expediente digital, se incluye un apartado tercero con la totalidad de aportaciones, comentarios y respuestas, motivación y resultados de la fase de revisión ciudadana final.

Como antes señalábamos, según la propia Dirección General, la inmensa mayoría de las propuestas (97, 21 %), se consideraron como estimadas y aceptadas en un sentido amplio, incluyendo tanto las aceptadas totalmente y recogidas en los términos más parecidos a la propuesta en el texto de la ley, como las aceptadas parcialmente e integradas o asumidas en cierta forma en el conjunto del texto normativo. Se puede encontrar en el

borrador de Anteproyecto de LPCLM de Junio de 2018[438], un extenso texto normativo desarrollado en 80 artículos, y altamente ambicioso en sus planteamientos de desarrollo y blindaje de la democracia participativa.

4.4. EL PROCEDIMIENTO INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PARA LA ELABORACIÓN NORMATIVA. LA BÚSQUEDA DEL EQUILIBRO EN EL TEXTO DEL ANTEPROYECTO.

El texto del Anteproyecto de LPCLM de Junio de 2018 recoge, de forma rotunda, la voz de la ciudadanía y sus organizaciones, al haber procedido a incorporar aportaciones tanto formales como de contenido de más de 200 (97, 21 %) propuestas que se consideraron de interés para ser aceptadas, bien totalmente o bien parcialmente. Y debe considerarse como el principal éxito y una fortaleza en el proceso de elaboración de la ley.

Todas las propuestas, en sus términos exactos, así como los posibles comentarios, y las respuestas realizadas desde la Dirección General de Participación se pueden encontrar en el Informe General de Propuestas y Aportaciones a la Ley, clasificadas según los números de referencia aplicados en la plataforma digital.

Ahora bien, el éxito de ese proceso participativo no debe impedir valorar que la inclusión de tan gran número de aportaciones a un texto legal, de procedencias muy diferentes (organizaciones empresariales, sindicales, culturales, vecinales, educativas, sociales, territoriales, políticas, y personas interesadas e involucradas en la participación), puede suponer que la redacción del Anteproyecto reciba críticas de ser, en ocasiones, larga y farragosa, contradictoria y a veces reiterativa, y que, desde algunas perspectivas en algún aspecto concreto suponga dificultades de encaje jurídico. En el proceso de elaboración normativa, tras las aportaciones ciudadanas, el texto del Anteproyecto debía superar diferentes fases, entre ellas los Informes de las diferentes Consejerías que conforman el gobierno de Castilla-La Mancha

[438] Borrador de Anteproyecto de Ley de Participación de Castilla la Mancha de Junio de 2018, que incluye las propuestas y aportaciones de la ciudadanía.
http://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20181009/2-anteproyecto_de_ley_de_participacion_de_clm_1.pdf

A) Principales críticas desde las Consejerías al borrador de Anteproyecto de Ley.

Como señala alguno de los Informes de las Consejerías, en sus términos más "suaves" de crítica al borrador, *"la norma no efectúa un tratamiento equilibrado entre la necesidad de participación con la eficiencia de la acción administrativa. Habría que ponderar ambos principios de manera que la participación ciudadana no dificulte la acción administrativa y la acción de gobierno que corresponde al Consejo y a los titulares de las Consejerías".*

Podríamos realizar una breve síntesis de las principales críticas y observaciones al anteproyecto destacando los siguientes aspectos:

- Extremos de técnica normativa e imprecisiones y deficiencias de tipo formal, incluyendo numerosas cuestiones que deberían ser desarrolladas reglamentariamente.

- Críticas y dudas sobre las fórmulas de Convenios en los procesos de participación ciudadana.

- Críticas a la Disposición Final tercera que crea Cuerpos Funcionariales de Participación.

- Observación en contra de la creación de las Unidades de Participación en las Consejerías.

- Observaciones al art. 48, sobre apertura de los órganos de la administración.

- Críticas a los instrumentos y procesos de participación ciudadana, por poder causar bloqueos de las instituciones.

- Cierta confusión entre los órganos de participación y críticas a los órganos de participación y a la Red de Democracia Participativa.

- Críticas a los niveles de vinculación de la Administración con los resultados de los procesos participativos.

- Críticas al Observatorio Ciudadano de la Democracia Participativa.

- Críticas a los Presupuestos Participativos.

- Críticas al concepto de democracia participativa (art. 12), por pretender crear un "cuarto poder", no previsto en la CE.

Sirva como ejemplo, en su extremo más beligerante ante el contenido del Anteproyecto de Julio de 2018, los siguientes párrafos de uno de los Informes de las Secretarías de las Consejerías del Gobierno de Castilla-La Mancha:

"Llevar a cabo dicho sistema de Democracia Participativa de Codecisión, Cogestión y Evaluación del Gobierno implica, según los propios términos del actual borrador en su art. 12.4.c), realizar una "Redistribución del Poder".

Con tal redistribución de poder se viene a crear un Cuarto Poder del Estado, el Ciudadano, al que atribuye capacidad presupuestaria (art. 27), poder reglamentario y legislativo (art. 30), competencias de fiscalización de los órganos de gobierno y de las administraciones de la Región y dirección de un cuerpo funcionarial (art. 69). ….

Sin embargo, no hemos de olvidar que la ciudadanía no constituye ni puede constituir un poder más del Estado porque es precisamente el Soberano "del que emanan los poderes del Estado" (art. 1 de la Constitución, CE). Por lo tanto, no cabe confundir los instrumentos de democracia directa del artículo 23 con modalidades de participación ciudadana del artículo 9. 2 CE.

El borrador propuesto no regula, como se pretendía, la participación ciudadana sino la codecisión y cogestión con el Gobierno, es decir, la participación directa en la función ejecutiva, para lo cual sería preciso una previa reforma constitucional.

Por lo expuesto, la propuesta no tiene amparo competencial en los artículos 31.1 reglas 1ª y 28ª y art. 32.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha"[439].

4.5. UN TEXTO FINAL PARA LA LPCLM EN 2019. LA CONJUNCIÓN DE VOLUNTADES ENTRE EL PROCESO PARTICIPATIVO Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL DEBATE PARLAMENTARIO.

[439] http://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20181024/informes_sg.pdf

Como señalaba la Dirección General de Participación en su primer informe inicial sobre las observaciones de las Consejerías, de octubre de 2018[440], aunque una parte de ellas se consideraba directamente de interés para ser incorporadas, la mayor parte de las observaciones necesitaban ser evaluadas en mayor profundidad antes de su inclusión en el texto. En el período final de 2018 y las primeras semanas del siguiente año, se realizó el trabajo de consenso del texto de cara a armonizar ese conjunto de observaciones principales del resto de órganos del gobierno con las principales demandas planteadas por la ciudadanía en el proceso participativo.

El texto final del Anteproyecto de LPCLM de 2019 [441]pretende conseguir ese objetivo, por un lado, incluyendo las aportaciones de los órganos administrativos y a la vez manteniendo una parte importante de la base de las aportaciones de la ciudadanía y sus organizaciones en el proceso.

A) Contenido general del Proyecto LPCLM 2019.

El proyecto de LPCLM de 2019 se compone de un Título Preliminar y 4 Títulos, con un total de 40 artículos, a los que se suman 6 Disposiciones Adicionales y 2 Disposiciones Finales.

El Título Preliminar fija el objeto de la norma, identificándolo con el de regular del derecho de participación ciudadana, a través de distintos procedimientos e instrumentos y canales, que se ejercerá directamente o a través de las entidades en las que se integre la ciudadanía, así como la regulación de los órganos de participación ciudadana e institucional y de los aspectos orgánicos al servicio de la participación, y por último, el impulso y fomento del ejercicio del derecho. Se incluyen también en este Título el ámbito y los fines y principios en que se sustenta esta actuación administrativa.

El Título primero se divide en cuatro capítulos. El capítulo primero sobre disposiciones comunes delimita los sujetos con derecho a la

[440] Informe de fecha 20 de Octubre de 2018. Ultima apertura 1- 09- 2021. http://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20181024/informe_observaciones.pdf

[441] Borrador de Anteproyecto de 30/ 01/ 2019. http://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20190214/borrador_del_anteproyecto_de_ley_de_participacion_de_castilla-la_mancha.pdf Ultima apertura 1-09-2021.

participación ciudadana, distinguiendo entre una titularidad general que corresponde a ciudadanos y ciudadanas de Castilla-La Mancha, al menos con 16 años de edad, entidades privadas, sin ánimo de lucro, que tengan como objeto la tutela y defensa de intereses colectivos en el territorio de Castilla-La Mancha y las agrupaciones de los sujetos anteriores sin personalidad jurídica, aun de naturaleza coyuntural, que se conformen como plataformas, foros, redes ciudadanas o cualesquiera otros movimientos vecinales y sociales o similares. Por su parte, el específico derecho a la participación institucional se circunscribe a las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales que cumplan los criterios de mayor representatividad.

Además, en este mismo capítulo se definen los **mecanismos de participación ciudadana,** distinguiéndose entre procedimientos e instrumentos y canales, se enumeran los ámbitos materiales en que se va a poder ejercer la participación y, por último, se establecen unos límites a todos los mecanismos de participación previstos en el Título primero.

El capítulo segundo, dedicado a los canales e instrumentos de participación, crea en su sección primera el "**Portal de Participación Ciudadana de Castilla- La Mancha"** como recurso tecnológico institucional gestionado por el órgano competente en materia de participación para informar a la ciudadanía de las políticas públicas y concederle la posibilidad de intervenir activamente en las mismas. Y en su sección segunda, enumera el resto de canales e instrumentos al servicio de la participación ciudadana, que deben ponerse en marcha a través de resolución.

El capítulo tercero desarrolla los **procesos de participación ciudadana**, que pueden recaer sobre el proceso de diseño, planificación, seguimiento y evaluación de políticas y servicios públicos, sobre la elaboración de disposiciones generales, de participación presupuestaria o sobre la realización de consultas ciudadanas participativas. Respecto de todos ellos, la ley se limita a establecer las notas más relevantes de inicio, fases de tramitación y terminación, remitiendo al reglamento su posterior desarrollo.

El capítulo cuarto se encarga de regular los procedimientos de participación ciudadana a instancias de la Administración. Estos se

articulan en torno al denominado **"Plan anual de participación ciudadana"**, documento estratégico que contendrá los proyectos normativos, planes o programas derivados de las políticas públicas que han de ser objeto de los instrumentos o procedimientos previstos en la presente ley.

El Título segundo se dedica a la denominada "**Participación institucional"**, en la que se recoge, en términos semejantes a la regulación realizada en otras Comunidades Autónomas, un concepto limitado de ésta, atribuyendo esa titularidad a las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales que cumplan, respectivamente, los criterios de mayor representatividad establecidos en los arts. 6.2.a) y 7.1 de la Ley O. 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical, y en la disposición adicional sexta del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. Pero precisando que se desarrollará sin menoscabo del asesoramiento, colaboración y participación activa que puedan ejercer otras organizaciones y entidades de carácter socioeconómico presentes en Castilla-La Mancha, como las entidades representativas de la economía social, las organizaciones intersectoriales de trabajadores autónomos, las cooperativas, las asociaciones profesionales agrarias y de los consumidores y usuarios.

El Título tercero sobre "**Impulso y fomento"** prevé, entre otros, programas de formación y divulgación en materia participativa, cuyos destinatarios podrían ser no solo los empleados públicos (a través de los correspondientes programas formativos aprobados por la Escuela de Administración Regional), sino también los responsables políticos y, por supuesto, la ciudadanía en general o a través de sus asociaciones. Se articulan asimismo la colaboración con otras administraciones y entidades públicas o privadas, preferentemente con las de ámbito local, así como las medidas para el fomento del asociacionismo participativo y el de las actividades de las entidades ciudadanas que promuevan la participación, como los foros locales, Grupos de Acción Local o Asociaciones de Vecinos, o de las entidades locales de Castilla-La Mancha con idéntico fin.

El Título cuarto, sobre **organización administrativa**, se compone de dos capítulos. El primero dedicado a regular los órganos y unidades administrativas con competencias en materia de participación ciudadana en

el ámbito de la Administración Regional, compuesto por las unidades de participación, cuya creación podría articularse tanto en los servicios centrales de la Administración Regional, como en sus Delegaciones Provinciales; la consejería u órgano competente en materia de participación, el órgano gestor, con rango de Dirección General, al que se le atribuirían las competencias concretas en dicha materia y la Comisión Interdepartamental de Participación Ciudadana que integra a los responsables políticos de la participación en el seno de la Administración regional.

El segundo capítulo incluye los aspectos generales relativos a la naturaleza y funciones del **Observatorio Ciudadano de Castilla-La Mancha**, sin perjuicio de su desarrollo reglamentario por las Cortes Regionales, a las que ha de quedar adscrito.

Las disposiciones adicionales se encargan de determinar los plazos impuestos para realizar las adaptaciones orgánicas previstas en la presente ley, para la aprobación del primer programa anual de participación ciudadana, el desarrollo por las Cortes de Castilla-La Mancha del régimen de funcionamiento y constitución del Observatorio Ciudadano y de la emisión del primer informe sobre su actividad, así como la puesta en marcha del programa de formación específico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la elaboración de un modelo tipo de ordenanza de participación para las entidades locales y la creación de un inventario de órganos sectoriales de participación.

Por último, las disposiciones finales autorizan al Consejo de Gobierno a dictar las disposiciones de desarrollo de la ley, determinando la entrada en vigor de la misma a los seis meses siguientes de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

B) Principales aspectos a destacar del Anteproyecto.

Como se refleja en la Memoria Justificativa del Anteproyecto LPCLM 2019, algunos de sus principales aspectos positivos a resaltar serían:

1º/ **Las posibilidades que abre a la Administración Local.** Con el máximo respeto al principio de autonomía local, la ley posibilita un amplio desarrollo de las iniciativas participativas por parte de las entidades locales,

en un marco de cooperación entre los dos niveles de la administración, como se refleja en la Disposición Adicional 5ª:

“Modelos tipo de Ordenanza de participación en el ámbito de las entidades locales de Castilla-La Mancha.

En el marco de colaboración con las entidades locales, y con el objeto de favorecer la participación en el ámbito local, el órgano directivo competente en materia de participación, en colaboración con la Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha, elaborará, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley, modelos tipo de ordenanza de participación ciudadana para las entidades locales de Castilla-La Mancha, cuyo contenido podrá venir referido, entre otros extremos, a aspectos metodológicos de los instrumentos, canales y procedimientos de participación, así como al número mínimo de firmas para la tramitación de las iniciativas ciudadanas de ámbito provincial, local o inferior”.

2º/ **La igualdad entre Administración y Ciudadanía para el inicio de los canales, instrumentos y procedimientos participativos**. Tal y como se detalla en el artículo 13.1, la totalidad de los procedimientos de participación, cuando no tengan carácter obligatorio por su inclusión en el Programa Anual de Participación Ciudadana podrán iniciarse:

1. a) De oficio por la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

2. b) Como consecuencia de una iniciativa ciudadana que cuente, al menos, con 3.000 firmas debidamente acreditadas de sujetos titulares del derecho a la participación, quienes designarán entre ellos a un representante o grupo promotor.

3º/ **Obligación para la Administración de realizar instrumentos de participación en las materias de importancia para la ciudadanía** como los previstos en el artículo 18:

- a) La elaboración de planes o programas que afecten directamente a la ciudadanía.

- b) Los proyectos normativos con rango de ley que afecten a derechos civiles, políticos y sociales, así como los proyectos de reglamento que constituyan desarrollo general de las normas anteriormente citadas.
- c) La evaluación de la prestación de los principales servicios públicos que se dirijan a la ciudadanía.
- d) Cualesquiera otras políticas públicas que las consejerías competentes por razón de la materia consideren oportuno someter a procedimientos o instrumentos y canales de participación.

4º/ **Universalidad e igualdad en la participación**, sin requisitos previos ni discriminaciones, y para personas físicas mayores de 16 años y entidades sin fines lucrativos de actuación colectiva.

5º/ **La variedad de instrumentos y canales participativos**, incluyendo procesos y consultas ciudadanas participativas.

6º/ La **posibilidad de desarrollo de presupuestos participativos**, tanto a nivel autonómico como local.

7º/ **Amplio Título de impulso y fomento de la participación**, desarrollado en los artículos 26- 34. Incluyendo Convenios y fórmulas de colaboración, iniciativa y cooperación para fomentar y apoyar a los órganos y colectivos, como foros de participación, grupos de acción local y asociaciones vecinales.

8º/ **Organización de estructuras de participación en la Junta**, con un órgano directivo con amplias capacidades y unidades en cada consejería.

9º/ Se crea el **Observatorio Ciudadano de Castilla-La Mancha**, como órgano de consulta, asesoramiento y participación de la Comunidad Autónoma, para el impulso, seguimiento y estudio del impacto de las políticas públicas de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos. En el ejercicio de sus funciones previstas, el Observatorio Ciudadano gozará de personalidad jurídica propia, plena autonomía e independencia y, a tal efecto, se adscribe a las Cortes Regionales.

En mi opinión, el nuevo texto del Proyecto de LPCLM de 2019, a pesar de haber limitado partes importantes de su capacidad reguladora de derechos y obligaciones respecto al borrador anterior de Junio de 2018, especialmente destacables negativamente en la cuestión de la apertura de los órganos de participación y del posible régimen sancionador por su incumplimiento, puede mejorarlo en algunos elementos relativos a cuestiones formales vinculadas a la técnica jurídica normativa.

Por las posibilidades que ofrece, podía considerarse una legislación de participación ciudadana ampliamente innovadora, que dentro del marco del actual ordenamiento jurídico, busca superar las limitaciones de ámbito de aplicación y de eficacia de otras normativas autonómicas de participación y, con sus amplias medidas de fomento puede ser favorecedora de la democracia participativa y la transparencia. La concreción final de su texto legal ha sido fruto de una elaboración normativa que responde a la conjunción de voluntades entre la ciudadanía, a través de sus aportaciones en un proceso participativo de amplia fuerza individual y colectiva, y las observaciones realizadas por los órganos de la administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

El preceptivo Informe del Consejo Consultivo de Castilla – La Mancha, de 30 de Abril de 2019, venía confirmar esta valoración positiva y de cumplimiento de la normativa jurídica, ya que, tan sólo realizaba una observación de carácter esencial, precisamente referida a una cuestión de la que ya habíamos mencionado anteriormente las críticas existentes, en concreto sobre la participación institucional y el papel concedido en este sentido a organizaciones sindicales y empresariales, avisando el Consejo Consultivo de la posible duplicidad existente entre el Consejo de Diálogo Social que se incluiría en el artículo 25 del Anteproyecto y el Consejo de Relaciones Laborales de Castilla – La Mancha, por lo que el texto definitivo del Proyecto de Ley remite la participación institucional al Consejo de Relaciones Laborales, descartando la creación de este nuevo órgano.

También realiza otras observaciones, pero ya no de carácter esencial, cuya incorporación al definitivo texto, mejoran la redacción técnica-jurídica del Proyecto.

Por todo ello, su aprobación por el Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha en su sesión de 14 de Mayo de 2019[442], como señalábamos en la primera edición de esta obra, podría ser considerada como un importante paso adelante en la generación de un nuevo marco normativo para la participación ciudadana en nuestro país.

TABLA Nº 9: LPCLM. RESUMEN PROCESO JURÍDICO ADMINISTRATIVO [443].

FASE	FECHA
APROBACIÓN PROYECTO DE LEY	14/05/2019
DICTAMEN CONSEJO CONSULTIVO	30/04/2019
Anteproyecto de Ley de Participación CLM	26/03/2019
Memoria Intermedia	22/03/2019
Informe de Gabinete Jurídico	20/03/2019
Informe de la Secretaría General de Presidencia	15/02/2019
Certificado del Consejo Regional de Municipios	13/02/2019
Informe de la Inspección General de Servicios, sobre el Anteproyecto de Ley de Participación	12/02/2019
Informe de la SG de Presidencia, de Adecuación a la Normativa Vigente	05/02/2019
Informe de la DG de Participación, de Impacto sobre la Familia, Infancia y Adolescencia del Anteproyecto	04/02/2019
Informe de la DG de Participación, de Impacto de Género del Anteproyecto	04/02/2019
Memoria Económica del Anteproyecto	04/02/2019
Memoria del Anteproyecto	04/02/2019
Informe de la Dirección General de Presupuestos	04/02/2019

[442] El texto aprobado se incluía en la primera edición de este libro como Anexo II.

[443] Información expediente digital completo de la LPCLM en su conjunto, desde 2016 hasta 2020. Último acceso 1-09-2021.
https://www.castillalamancha.es/gobierno/vicepresidencia/estructura/otybg/actuaciones/proyecto-de-ley-de-participación-de-castilla-la-mancha

Anteproyecto de Ley de Participación de Castilla-La Mancha	30/01/2019
Informe respuesta a las observaciones de las Consejerías	23/10/2018
Observaciones de las Consejerías al Anteproyecto	09/2018
Anteproyecto de Ley de Participación de Castilla-La Mancha	06/2018
Memoria Económica del Anteproyecto	07/2018
Memoria Justificativa de Motivación del Anteproyecto	07/2018
Informe General de Aportaciones de la Ciudadanía	07/2018
Tercer Borrador del Anteproyecto de Ley	24/05/2018
Segundo Borrador del Anteproyecto de Ley	01/2018
Resolución acordando un nuevo periodo de información pública y participación ciudadana	16/01/2018
Informe del Consejo de Gobierno sobre el estado de tramitación del Anteproyecto	09/11/2017
Decreto de Estructura de la Vicepresidencia Segunda	23/08/2017
FASE PREVIA	
Informe Gabinete Jurídico	31/07/2017
Resolución de apertura del periodo de información pública	14/03/2017
Informe de la Inspección General de Servicios	19/01/2017
Acuerdo del Consejo de Gobierno de toma en conocimiento	10/01/2017
Borrador del Anteproyecto de Ley	27/12/2016
Memoria inicial	27/12/2016
Informe de impacto de género	27/12/2016
Resolución de inicio de expediente	21/12/2016
Informe-Propuesta elaboración Ley	19/12/2016

TABLA Nº10:

SÍNTESIS NORMATIVA JURÍDICA DE APLICACIÓN AL PROCESO PARTICIPATIVO Y JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA LPCLM.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.

- Artículos 1, 9, 22, 23, 48, 103, 105, 129.

CONVENIOS INTERNACIONALES.

DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS (1948).

- Artículo 21.

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE NIÑOS Y NIÑAS (1989).

- Artículos 12 y 13.

CONVENCIÓN IBEROAMERICANA DE DERECHOS DE LA JUVENTUD (2005).

- Artículo 21.

TRATADO DE LISBOA DE LA UNIÓN EUROPEA

- Artículos 10.3 y 11.2.

CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA.

- Artículo 41.

LEGISLACIÓN ESTATAL

CÓDIGO CIVIL

- Artículo 3.

- Ley 7/ 1985, reguladora de las Bases de Régimen Local.

- Ley 19/ 2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y la Ley 397 2015, de 1 de Octubre, del Procedimiento Administrativo Común.

- Ley 39/ 2015, de Procedimiento Administrativo Común.

- Ley 40/ 2015, del Régimen Jurídico del Sector Público.

ESTATUTO DE CASTILLA LA MANCHA.

- Artículo 4.2.

- Artículo 31.1. reglas 1ª y 28ª.

- Art. 32. Apdo. 1.

LEGISLACIÓN DE ADMINISTRACIÓN LOCAL EN CASTILLA-LA MANCHA.

- Leyes 6, 7, 8, 9, 10 y 11/ 2004, de 21 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

OTRA LEGISLACIÓN DE CASTILLA-LA MANCHA.

- Ley 4/ 2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha.

- Ley 4/ 2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

- STC 102/ 1995, de 22 de junio.

- STC 103/2013, de 25 de abril.

- STC 161/ 2013, de 26 de septiembre.

- STC 55/ 2018, de 24 de mayo de 2018.

C / El resultado tras el debate parlamentario. La última Ley de Participación aprobada por una Comunidad Autonoma en la segunda década del siglo XXI.

La confirmación de su remisión a las Cortes Castellano Manchegas para iniciar el nuevo cliclo parlamentario en septiembre de 2019, reflejaba el hecho de que, pese a no mantenerse en el gobierno regional el partido PODEMOS, que quedó fuera del arco parlamentario en las Cortes de Castilla La Mancha, todo el proceso de elaboración del Proyecto Ley, desarrollado desde el año 2017, e impulsado desde la Dirección General de Participación gestionada por PODEMOS, había dado frutos importantes.

El Boletín Oficial de las Cortes de Castilla Mancha, de 13 de diciembre de 2019, publica el texto aprobado por mayoría absoluta de la Ley de Participación de Castilla-La Mancha (expdte. 10/PL-0004). El texto normativo final no es muy diferente del Anteproyecto aprobado meses antes, con un total de 37 artículos, frente a los 40 del Anteproyecto, y manteniendo casi la totalidad de los artículos los mismos titulares y denominaciones. Pero, se producen una serie de cambios en el contenido de la Ley, en relación con el Anteproyecto, de indudable importancia, que vamos a tratar de resumir a continuación en las cuestiones que, a nuestro juicio, tienen mayor trascendencia:

1- Desaparecen las posibilidades de las consultas ciudadanas participativas, dentro de los procedimientos de participación previstos en el artículo 12, apartado d) del Anteproyecto (véase el anexo I de la primera edición de este libro).

2- Desaparece el Observatorio Ciudadano de Castilla La Mancha, previsto en los artículos 38, 39 y 40 del Anteproyecto, que pretendía ser un órgano de consulta, asesoramiento y participación para el impulso, seguimiento y estudio del impacto de las políticas públicas de la Administración de la Junta.

3- Dentro del Titulo II de Participación Institucional, se crea el Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha (art. 25), "como órgano colegiado de participación institucional permanente, con carácter tripartito y paritario, sin personalidad juridical propia, con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico, constituido por representantes del Gobierno de Castilla-La Mancha y de las organiaciones sindicales y empresariales más representantivas …".

En este sentido, el poder legislativo no tiene en consideración el contenido del Informe del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, de 30 de abril de 2019, antes citado, contrario a la creación de este Consejo de Diálogo Social.

4- Se incrementa la conexión administrativa entre Transparencia y Participación, como se manifiesta, por ejemplo, en el art. 10.2, " El Portal de Participación ciudadana se encontrará interconectado con el Portal de Transparencia creado por la Ley 4/ 2016, de 15 de Diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha…", o en terminos más funcionales, en la disposición adicional 7ª: " Para garantizar la eficiencia y coordinación de la actividad administrativa, se procurará que las funciones de los órganos previstos en el título IV de esta ley se unifiquen con las que puedan atribuirse a los órganos que se constituyan en el ámbito d ela legislación autonómica sobre transparencia y buen gobierno".

5- Reduce las referencias a la Administración Local, que ya de por sí eran escasas en el Anteproyecto. Por ejemplo, en el artículo 21, sobre especialidades de los procedimientos de participación presupuestaria, desaparece el apartado 4, que establecía que las entidades de administración local "podrán desarrollar procedimientos de presupuestos participativos … A tal efecto podrán solicitar y obtener la colaboración de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y aplicar los principios y disposiciones previstos en esta Ley".

En líneas generales podemos pensar que los cambios producidos reflejan la ausencia en el debate parlamentario y en el gobierno de aquella fuerza política (PODEMOS) que más había defendido el aumento de la importancia de la iniciativa ciudadana y de fórmulas más innovadoras en el marco normativo de la participación, como el Observatorio o las Consultas Ciudadanas, y el predominio en el texto final de una vision más institucional, administrativa y, en cierta manera más "burocrática y procedimental" de la participación de la ciudadanía.

De todas formas, la Ley, que entró en vigor el 26 de Junio de 2020, a los 6 meses de su publicación en el DOCM, mantiene buena parte de los elementos positivos antes señalados, y podemos considerar que el contenido de sus títulos preliminar (Disposiciones Generales), título primero (La Participación Ciudadana) y Título III (impulso y fomento de la participación ciudadana) es plenamente válido y positivo para desarrollar el cambio y la innovación social.

Sirva como ejemplo, el contenido del artículo 13. "Inicio de los procedimientos de participación ciudadana", en el que se mantiene la cifra de 3.000 firmas para poner en marcha las iniciativas ciudadanas, una cantidad realmente accessible, para una población de 2.000.000 de habitantes como Castilla-La Mancha.

El futuro nos indicará si, tras varios años de proceso participativo, administrativo y legislativo, estamos realmente ante una nueva norma útil para el fomentar el buen gobierno e incrementar el compromiso de la ciudadanía con la democracia avanzada y real.

5. HACIA UN NUEVO MARCO NORMATIVO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. POR UNA LEY ORGÁNICA REGULADORA DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN.

Procesos e iniciativas como la que hemos analizado en el apartado anterior de la LPCLM son reflejo de una realidad social que desde hace años viene reclamando la indudable necesidad de un nuevo marco normativo para la participación ciudadana en nuestro país.

5.1. LA CRISIS, EL 15 M Y LA EXIGENCIA CIUDADANA DE REGENERACIÓN. ¿ES POSIBLE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA?.

Como aportan ÁLVAREZ GARCÍA Y HERNÁNDEZ DÍEZ[444] la crisis económica de finales de la primera década del siglo XXI se extendió vertiginosamente al campo institucional, político y social, propiciando desencanto personal y deslegitimación del sistema. Valga como ejemplo la desconfianza ciudadana ante unos representantes que "**no nos representan",** como clamaban en las calles de nuestro país, en la primavera de 2011 centenares de miles de personas que participaron en las movilizaciones del **"15 M",** reclamando una profundización y regene-ración de nuestro sistema democrático y un nuevo paradigma político y social que pusiera a las personas y colectivos en primer lugar, hacia un modelo de democracia participativa, más "real".

Es en este contexto donde debemos ubicar esta realidad de una exigencia ciudadana de más y mejor participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos, aunque es cierto que el clima social y político ha cambiado respecto al 15 M y los años más duros de la crisis.

Pero como hemos visto en los apartados anteriores, **"el miedo a la participación" continúa impregnando nuestro ordenamiento jurídico.** Por un lado, con la interpretación restrictiva de la jurisprudencia constitucional que priva de autonomía al derecho de participación directa en los asuntos públicos en base a la convicción de que "nuestra democracia constitucional garantiza de manera amplia la participación ciudadana en aplicación del artículo 23 CE a través de elecciones". Este criterio limitador, que contrasta enormemente con el criterio amplio y extensivo con el que nuestra jurisprudencia ha interpretado el ejercicio del derecho de asociación, ha derivado en la ausencia de cauces institucionales para el ejercicio de la participación directa y en consecuencia, ha influido en el desplazamiento hacia los espacios públicos de las demandas y reclamaciones ciudadanas[445].

Por otra parte, los intentos desde las administraciones públicas de un nuevo marco normativo ante estas exigencias ciudadanas, en el que se enmarcan todas las múltiples iniciativas en materia de transparencia,

[444] Alvarez García V, Hernández Díez, E, Participación juvenil organizada y racionalización administrativa, Colección de estudios sobre juventud, Universidad de Extramadura, Cáceres, 2018. Págs. 2-3.

[445] RUIZ-RICO RUIZ, C, y CASTEL GAYÁN, S EL DERECHO AUTONÓMICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UN ENFOQUE CONSTITUCIONAL Y SU DESARROLLO LEGISLATIVO, *Revista de Estudios Jurídicos nº 13/2013 (Segunda Epoca)*. Universidad de Jaén.

gobierno abierto, buen gobierno, participación, lucha contra la corrupción…, en general también continúan asentadas sobre ese miedo a la participación, y no son capaces de plasmar soluciones jurídico – administrativas que superen esas dificultades y límites a la eficacia y valor real de la participación ciudadana, que nos puede llevar a pensar que ese miedo a la participación ciudadana que existía en nuestra transición democrática pervive 40 años después….

Tal vez estos intentos normativos parecen responder más a una **"moda participativa"** que pretende dar un barniz o **un maquillaje de participación a las administraciones públicas**, ante las reclamaciones y exigencias de la sociedad surgidas en la última década, que realmente a un compromiso con la ciudadanía para la cooperación y la implicación conjunta en la resolución de los problemas actuales de la sociedad, y este tipo de duda no surge porque lo diga el autor de esta obra, sino que se lo plantean organismos tan serios como el Consejo Económico y Social de Andalucía o el de la Región de Murcia.

Por estas razones tenemos serias dudas de que, con el actual marco normativo sea posible una democracia participativa en España. Como señala PRESNO LINERA *"las reticencias frente a la participación directa se han mantenido hasta la actualidad"*[446].

5.2. LOS INTENTOS PARA CREAR UN NUEVO MARCO NORMATIVO: LA OPCIÓN DE REFORMAR LA CONSTITUCIÓN.

Un ejemplo claro y concreto donde se precisa la exigencia ciudadana de más y mejor participación ciudadana, y relacionada también con el movimiento regenerador del 15 M, es la "Proposición de reforma de los artículos 87.3, 92 y 166 de la Constitución", presentada por la Junta General del Principado de Asturias y admitida a trámite por el Congreso de Diputados, el 6 de Septiembre de 2016[447].

[446] PRESNO LINERA, M.A., *"La participación ciudadana en el procedimiento legislativo autonómico"*, Asamblea:revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Nº 27. 2012. Págs. 525-546.

[447] Como recordaba Presno Linera en su twiter de 13 de mayo de 2021: "¿Os suena la "Proposición de reforma de los arts 87.3, 92 y 166 de la Constitución (corresponde a los números de expediente 101/000001/0000 de la X Legislatura, 101/000001/0000 de la XI Legislatura, 101/000001/0000 de la XII Legislatura y 101/000001/0000 de la XIII Legislatura)".
https://twitter.com/PresnoLinera/status/1392877767721639945 Último acceso 1-09-2021

Esta iniciativa, que plantea la recuperación y desarrollo de instrumentos de participación ciudadana en el ejercicio del poder como el referéndum y la iniciativa legislativa popular, ya contemplados en el proceso de transición a la democracia, tiene su origen en las propuestas de miles de personas de diferentes comunidades autónomas que entre junio y diciembre de 2011 respaldaron con su firma la propuesta «Por la democracia directa»,[448].

Como señala el texto de la Proposición de Reforma, recogiendo algunas de las principales ideas contenidas en su preámbulo:

"En una democracia avanzada, el pueblo participa en el ejercicio del poder soberano de manera directa y representativa. Si en España la intervención a través de representantes, a pesar de sus deficiencias, está ya consolidada, no se puede decir lo mismo de la participación directa en sentido estricto (referendos) o en sentido más amplio (plebiscitos, iniciativa legislativa popular, iniciativa popular para la reforma de la Constitución)".

Sin embargo, la vigente Constitución Española, y a diferencia de otras de nuestro entorno, ha sido restrictiva en lo que a la participación ciudadana se refiere. Buena prueba de ello son las enormes limitaciones a la iniciativa popular, pues además de vetarla para materias tan importantes como el régimen electoral general o el desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas, también está excluida de la reforma constitucional."

Y el contenido concreto es el siguiente. Artículo único:

> Uno. El apartado 3 del artículo 87 de la Constitución queda redactado como sigue:
>
> 3. Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso, se exigirán 500.000 firmas acreditadas, y a las proposiciones de

[448] Para conocer más sobre la iniciativa ver el artículo ya comentado de PRESNO LINERA https://presnolinera.wordpress.com/2014/02/17/propuesta-de-reforma-de-la-constitucion-para-promover-la-participacion-ciudadana/ 16/03/2019.

iniciativa legislativa popular les será en todo caso de aplicación lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 134.

No procederá dicha iniciativa para la aprobación o modificación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, ni en materias tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.»

Dos. El artículo 92 de la Constitución queda redactado como sigue:

«1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a plebiscito de todos los ciudadanos. Esta consulta será convocada por el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizado por el Congreso de los Diputados, o a iniciativa de quinientos mil electores.

2. Podrá ser sometida a referéndum la derogación de leyes en vigor, cuando así lo soliciten ante la Mesa del Congreso de los Diputados quinientos mil electores. El resultado del referéndum será vinculante cuando haya participado en la votación la mayoría de quienes tengan derecho a hacerlo y haya sido aprobado por mayoría de los votos válidamente emitidos. No procederá esta iniciativa en materias tributarias, presupuestarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

3. El plebiscito y el referéndum se realizarán en la misma fecha que los procesos electorales de ámbito nacional siempre que coincidan con el mismo año.

4. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento del plebiscito y de las distintas modalidades del referéndum previstas en la Constitución.»

Tres. El artículo 166 de la Constitución queda redactado como sigue: «La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en el artículo 87.»

Disposición final.

La presente reforma del apartado 3 del artículo 87, del artículo 92 y del artículo 166 de la Constitución entra en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Sin lugar a dudas sería interesante y de gran importancia la posibilidad de llevar a la práctica la reforma constitucional en esta materia, y otras tantas más. Pero consideramos de difícil viabilidad acometer este tipo de reforma, por los propios requisitos que exige nuestra Constitución para su modificación, por la fragmentación del mapa político actual, que plantea grandes dificultades para alcanzar las mayorías cualificadas necesarias.

5.3. LA PARTICIPACIÓN ESTÁ PRESENTE EN LA AGENDA Y EN PLENA TRANSFORMACIÓN.

Lo que sí podemos afirmar es que el tema está en la agenda, en la de la administración y en la gente y las organizaciones sociales y que, la participación ciudadana, su exigencia, sus herramientas, sus marcos normativos, es una cuestión fundamental en la agenda de los actuales debates públicos, pudiendo encontrar algunos ejemplos bastante evidentes de estas señales en torno a la participación.

Por un lado, la actual **"ebullición" normativa** sobre la materia, en nuestras comunidades autónomas, independientemente de la orientación de su poder político gobernante como hemos analizado en páginas anteriores, con iniciativas tanto del Partido Popular, de Ciudadanos, del PSOE y de Podemos, y en la mayoría de las comunidades autónomas (Madrid, Murcia, Navarra, Castilla- La Mancha, Valencia,…, entre las citadas).

Por otra parte la consolidación de la **Red Autonómica de Participación Ciudadana**, cuyos planteamientos comunes iniciales se reflejan en el documento aprobado en su constitución el año 2016, **La Carta de Zaragoza, para la promoción de la participación ciudadana en el ámbito autonómico**[449], y que parece mostrar una voluntad de continuidad en el funcionamiento estable de esta Red autonómica, formada por las diferentes Consejerías y/o Direcciones Generales con competencias en la material de las Comunidades, que mantiene sus reuniones periódicas, aunque en epoca Covid de forma virtual.

[449] https://www.larioja.org/larioja-client/cm/gobierno/images?idMmedia=1053062 20-03-2019

Igualmente, el funcionamiento de la **Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana**, que se constituye el año 2015, de conformidad con lo previsto en el Artículo 44 de los Estatutos de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), y al amparo de lo dispuesto en la Ley 7/85 Reguladora de las Bases del Régimen Local y demás normativa de aplicación, y que, según su propia definición de fines y valores, nace para promover la innovación y mejora permanente de la relación entre los gobiernos locales y los ciudadanos bajo los principios del Gobierno Abierto y mediante el intercambio de experiencias, el aprendizaje permanente, trabajando en red y desarrollando proyectos.

Esta Red celebró en 2020 su **"IV ASAMBLEA Y III ENCUENTRO DE LA RED DE ENTIDADES LOCALES POR LA TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA",** con las limitaciones del COVID 19, y la componen más de doscientas entidades locales de todo tipo que han mostrado su adhesión por la Transparencia y la Participación.

A nivel de la Administración del estado español, los Planes de Gobierno Abierto de España recogen el conjunto de actuaciones a las que se compromete la Administración General del Estado, en colaboración con otras Administraciones públicas y con la sociedad civil, para avanzar, en un determinado período, en la participación, la transparencia, la integridad y la sensibilización social, y lograr una sociedad más justa, pacífica e inclusiva.

El **IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024** se aprobó el 29 de octubre de 2020. Recoge **10 compromisos** que asumen las Administraciones públicas para reforzar la **transparencia y la rendición de cuentas**, mejorar la **participación**, establecer sistemas de **integridad pública**, y **formar y sensibilizar** a la ciudadanía y al personal empleado público en materia de Gobierno Abierto, con el objetivo de **contribuir a una sociedad más justa, pacífica e inclusiva**[450].

Otro reflejo importante de la actualidad y el interés por la participación es el número importante de eventos, jornadas, cursos, congresos y encuentros sobre el tema, como el **I Encuentro Internacional de Participación Ciudadana de Toledo, en Otoño de 2018,** realizado en el marco del congreso **NOVAGOB** 2018[451], con un importante nivel en

[450] https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/planes-accion.html Último acceso 2-09-2021.
[451] https://novagob.org 1/04/2019

ponentes y talleristas tanto del estado español como internacional, un gran número de participantes y unas conclusiones que reclaman un avance y una apuesta continuada por la democracia participativa, reclamando la necesidad de un nuevo marco normativo, reforzando el carácter vinculante de la participación para mejorar la democracia, los servicios públicos y evitar la corrupción. La necesaria voluntad política, el fortalecimiento del tejido social autónomo, la unión en red entre las actores sociales, políticos e institucionales o articular las entidades locales con las autonómicas y nacionales para hacer efectivas las iniciativas de participación son otras de las propuestas recogidas[452]. Otras Redes de ciudades y de iniciativas como la **Red KALEIDOS** de municipios españoles innovadores[453], y su III Congreso Europeo " Sociedad del Riesgo: fortalecimiento comunitario desde la gobernanza local. Proximidad, participación y ciudadanía", en la primavera de 2019, son otro ejemplo de esta **ebullición de la participación.**

Asimimo, son ejemplos de esta "hiperactividad participativa", la puesta en marcha de innovadoras fórmulas de investigación, análisis y la elaboración de diferentes herramientas de elaboración, gestión y evaluación de la participación y procesos, en sus diferentes ámbitos, como la "Herramienta multidimensional para la medición de la calidad de la participación" en salud elaborada por FRANCÉS – GARCÍA Y LA PARRA CASADO[454].

Asimismo, deben valorarse las experiencias de diferentes tipos de laboratorios ciudadanos y la creación de líneas de estudios universitarios, como la Cátedra abierta para la Innovación y la Participación, puesta en marcha en abril de 2019 por el Ayuntamiento de Molina de Segura,uno de los más activos en proyectos participativos de la Región de Murcia, y las Universidad Públicas regionals, otra de las iniciativas en las que está presente la labor de JOSÉ MOLINA MOLINA, a cuya memoria esta dedicada esta publicación.

En resumen, "*nos encontramos ante una conjunción de tres elementos transformadores principales, cada uno con otros conceptos asociados y que pueden servir de evidente impulso a la participación: la reivindicación de la*

[452] https://participa.toledo.es 1/04/2019

[453] http://kaleidosred.org 1/04/2019

[454] Francés García, F y La Parra- Casado, D, Departamento de sociología II, Universidad de Alicante. Publicado en Gaceta sanitaria, 2021 https://www.gacetasanitaria.org/es-pdf-S0213911121000819. Último acceso 2-09-2021.

sociedad de mayor protagonismo en el diseño de políticas y toma de decisiones; el impulso del gobierno abierto; y la irrupción y extensión generalizada de las tecnologías sociales"[455].

Pero, ¿hacia donde se dirigen esta multiplicidad de "productos "participativos"?. Tal vez nos encontremos ante lo que alguna autora como JONE MARTÍNEZ PALACIOS denomina "inflación de productos participativos" , señalando en su interesante artículo que "aparentemente nunca ha sido tan fácil como hasta hoy, en la segunda década del siglo XXI, intervenir en la acción pública vía participación o deliberación", para alcanzar entre sus conclusiones la tesis de que ***"el giro participativo en España es de signo neoliberal lo que implica una mayor presencia de las corporaciones empresariales privadas en la toma de decisión pública y una revalorización de la importancia del capital jurídico para diseñar las estructuras participativas de las instituciones".***

Manteniendo indudable relación con las críticas al possible "maquillaje" participativo que anteriormente señalábamos, MARTÍNEZ PALACIOS afirma que "el encauzamiento de la participación se hace a través de una serie de medidas integradas en el diseño administrativo" …, y que se percibe el aumento del control de resultados vía participación, con herramientas como:

- La creacion de un registro de entidades para la participación, de carácter previo y obligatorio.
- La redacción de un plan de anual de participación.
- La creación de órganos "filtro".
- La exportación del procedimiento administrativo común a la gestión participativa.

Dando todo ello lugar, en palabras de la autora, y con indudable razón, a mi juicio, ***"a una procedimentalización jurídica la participación, una burocracia al cuadrado".***

[455] GOBERNANZA PARTICIPATIVA LOCAL Construyendo un nuevo marco de relación con la ciudadanía . RED DE ENTIDADES LOCALES POR LA PARTICIPACIÓN Y LA TRANSPARENCIA. FEMP. 2018. Publicación coordinada por la investigadora de NovaGob.Lab, Encarna Hernández, por encargo de la Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana (RED) de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). https://novagob.org/documentos/gobernanza-participativa-local

No podemos en esta obra, que se acerca ya a sus páginas finales profundizar en este importante debate, pero sí apuntamos la esencia de su contenido, y aportamos en este punto algunas de mis propias ideas, fruto de los propios caminos entre la teoría y la práctica de la participación.

Porque en mi opinion, no puede existir participación, ni procesos participativos, ni gestión ni normativa que pretenda ser participativa, si no sirve para acercar el poder a la ciudadanía, para aumentar de manera clara, precisa y sencilla, medible y evaluable, la capacidad de todas las personas de influir activamente en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos.

5.4. POR UNA LEY ORGÁNICA REGULADORA DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN.

La conclusión de este capítulo IV no puede ser otra que afirmar **la necesidad urgente de una Ley de Participación de carácter estatal** que permitiera superar las carencias, las limitaciones y los "miedos a la participación de la ciudadanía" que han regido en el régimen democrático parlamentario de la Constitución del 78, desde sus comienzos hasta la actualidad, y valga para recordarlo las importantes autolimitaciones en su eficacia que recogen las normativas autonómicas de participación (véase artículo 16 de la Ley Andaluza de Participación de 2017 o aspectos del Reglamento de Participación de la Región de Murcia).

Como señalan RUIZ RICO Y CASTEL GAYÁN, estos límites y miedos a la participación ciudadana ha supuesto que en nuestro país el derecho de participación se ha ejercido en la práctica a través de otros derechos como serían los derechos de reunión y manifestación, y también, en mi opinión, del derecho de asociación[456], coincidiendo plenamente con estos autores en que *"La gravedad de las disfunciones y patologías que se han venido manifestando en nuestro sistema político y democrático, la contaminación de las instituciones y de la democracia representativa,*

[456] RUIZ-RICO RUIZ, C, y CASTEL GAYÁN, S, EL DERECHO AUTONÓMICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UN ENFOQUE CONSTITUCIONAL Y SU DESARROLLO LEGISLATIVO, *Revista de Estudios Jurídicos nª 13/2013 (Segunda Época)*. Universidad de Jaén. págs. "En la práctica, la participación ciudadana se ejerce a través de los derechos de reunión y manifestación cumpliendo su función instrumental como presupuestos derechos de participación y se encuentran en íntima conexión (STC de 4 de febrero de 1983). A través de esta vía se fundamentaliza el derecho de participación directa al margen de las exigencias del Tribunal Constitucional, y los derechos de reunión y manifestación actúan como válvula de escape de aquélla considerándose como "unos de los pocos medios de los que disponen los ciudadanos para poder expresar públicamente sus ideas y reivindicaciones" (STC 301/2006, de 23 de octubre, FJ 2).

plantean la necesidad de un nuevo modelo constitucional en torno a la participación ciudadana y el control social".

Ante las dificultades para acometer una reforma constitucional, y partiendo de esta afirmación de la necesidad de una Ley estatal de Participación, la duda que puede plantearse es, ¿qué tipo de ley?. En mi opinión, y a la luz de la experiencia de la regulación del derecho de asociación que hemos analizado en los primeros capítulos de esta obra, la opción más válida y positiva sería la de una Ley Orgánica[457] reguladora del Derecho de Participación, con un doble carácter en su contenido normativo, por un lado, el desarrollo del derecho fundamental de participación previsto en el artículo 23.1 CE, que permitiría a los legisladores desarrollar todos los elementos de participación directa que hasta ahora han sido obviados, y por otra parte, se incluirían aquellas normas relacionadas con el desarrollo del derecho de participación previsto en nuestra constitución en artículos como el 105, el 129…

Es cierto que el Consejo de Estado en su Dictamen relativo a la LODA fue crítico con la opción de juntar ambos elementos normativos en una única Ley, pero la experiencia práctica de una Ley que va camino ya de sus dos décadas de funcionamiento nos manifiesta que ha sido una opción legislativa válida y positiva, y que lo que podrían ser aparentes contradicciones, como por ejemplo que el artículo 21 de la LODA que regula los derechos de las personas asociadas tenga carácter de materia orgánica, y que el artículo 22, relativo a los deberes de las personas asociadas, no lo tenga, en realidad favorecen el conocimiento y la aplicación y ejercicio en su conjunto del derecho de asociación.

Incluso nos atrevemos a proponer, que esa futura Ley de Participación debería contemplar y hacer realidad práctica la obligación de fomentar la participación que prevé nuestra Constitución en su artículo 9.2.

Por todas estas razones y para finalizar este apartado, volviendo a la visión poliédrica de la participación con la que empezábamos este capítulo IV, la propuesta concreta que aporto, a un nivel básico y sin entrar en más detalles, sería **la elaboración de una Ley Orgánica reguladora del Derecho de Participación**, con tres caras que sinteticen una triple visión normativa, por un lado, la de un articulado de carácter **orgánico** que

[457] Algunas iniciativas en este sentido ya existen como la de https://www.osoigo.com 20-03-2019.

desarrolle la participación directa, como contenido esencial del artículo 23.1; otra serie de artículos que traten de la **normativa legal** que aborde la participación de la ciudadanía en las instituciones y administración públicas y con un tercer apartado que haga real la obligación de **fomento** que impone nuestra Constitución, y de verdad se cumpla lo previsto en el art. 9.2: *"Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social"*.

Tal vez antes de acabar la XIV legislatura de nuestras Cortes Generales, una vez que parecen superados los momentos más duros y difíciles de la pandemia del COVID 19, los representantes elegidos el 10 de diciembre de 2019 que conforman una mayoría defensora de derechos de la ciudadanía, al menos en teoría, tengan la decisión y la voluntad de acometer esta tarea pendiente de nuestro sistema democrático, la elaboración de una legislación de desarrollo del derecho fundamental de participación. Ojalá.

V. CAPÍTULO FINAL COLABORATIVO

"In Memoriam Pepe Molina"

HABLAMOS DE LA EDUCACIÓN Y EL APRENDIZAJE DE LA TRANSPARENCIA Y LA PARTICIPACIÓN

1. ENSEÑAR TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN: FUNDAMENTOS BIOGRÁFICOS DE LA PROPUESTA DE JOSÉ MOLINA PARA EL PROGRAMA IRIS

José-Antonio Gómez-Hernández

Introducción: el derecho al futuro de la juventud

Los proyectos tienen unos objetivos, una planificación temporal y de recursos, un desarrollo y unos indicadores para evaluar sus resultados. Pero además de su diseño formal tienen un origen en el que están presentes los valores, convicciones y energía de quienes los conciben; en las páginas que siguen queremos conectar un proyecto, el denominado "Programa Iris" -que tiene como fin la enseñanza y aprendizaje de los conceptos de transparencia y participación- con la biografía de quien lo propuso para dar voz a la juventud: José Molina. ¿Por qué a los ochenta años, quien preside un Consejo Transparencia y Buen Gobierno lleva a cabo un proyecto educativo involucrando a profesorado, institutos y a una de red de apoyo de personas voluntarias? Responder esta pregunta es el objetivo de este trabajo.

Para José Molina, la educación de los jóvenes en la participación y el derecho a saber era clave para el futuro de la democracia y para la viabilidad de la sociedad en que deberán desenvolverse las generaciones futuras. Su argumento era que poner freno a la corrupción política y económica que hace insostenible, desigual e injusto nuestro mundo requería que los jóvenes conocieran, creyeran y ejercieran su derecho a decidir sobre la organización social en que habrán de vivir. Y para ello debían aprender y practicar la participación y el control de la acción política. José Molina era consciente y reconocía el derecho de las personas jóvenes a protagonizar el diseño de una sociedad mejor, y por eso abogaba por la educación como capacitadora de un cambio político. Su meta creo que era promover la rebeldía y el incorformismo frente al escepticismo o la inercia de pensar que lo que Molina denominaba el "sistema" era intocable, y que estábamos abocados indefinidamente a una sociedad sin justicia social y sin oportunidades.

En un trabajo titulado Dar voz a la juventud (Molina-Molina & Gómez-Hernández, 2020), se afirmaba: "Nuestra sociedad arrastra muchísimos problemas de desigualdad, insostenibilidad, contaminación medioambiental, corrupción política o especulación económica, que las generaciones nacidas en el siglo XX no hemos solucionado, y tendremos que empoderar a las generaciones del futuro para que tomen la iniciativa. Los y las jóvenes de hoy tienen un gran futuro si configuramos colaborativamente un modelo de sociedad que pueda cambiar costumbres, formas de trabajo y propiedad y dar un sentido compartido. Un modelo que reconduzca los efectos contra los derechos laborales de la globalización, que aborde el decrecimiento y la sostenibilidad, que aprenda a reorganizar con menos ambiciones acumulativas la distribución de tiempo, el trabajo, los espacios y los bienes para tener una sociedad en equilibrio. Una sociedad en la que puedan emerger la ayuda, el compañerismo o la participación, y no haya enfrentamientos por cosas sin valor".

1. El Programa IRIS: orígenes del proyecto

Como acabamos de adelantar, ese futuro para la juventud, que Molina enmarcaba también en los Objetivos 2030 de Desarrollo Sostenible, tenía una condición: promover el ejercicio de derechos desde las edades más tempranas, para que se interiorizaran y así se construyeran personas capaces de realizar cambios en la vida adulta. Y desde esa visión nació el "Programa IRIS" (Campillo-Meseguer et al., 2019), que se viene desarrollando en la Región de Murcia. Es una iniciativa con la que se incorpora a los contenidos de aprendizaje de los estudiantes de Bachillerato -a través de la asignatura de Filosofía que se imparte en Primer Curso- el derecho a la información, la transparencia y la participación.

A pesar de la pandemia por el Covid-19, actualmente se sigue desarrollando gracias a los docentes de Filosofía de la Región de Murcia, al grupo de personas voluntarias "Encuentro por la Transparencia" y a la coordinación del Grupo de Investigación en Didáctica de las Ciencias Sociales. Hasta 2020 han participado en este programa más de dos mil estudiantes de diez Institutos de Enseñanza Secundaria de municipios distintos.

Cuando en 2017 se planteó realizar este proyecto, Pepe Molina intentaba ejercer su responsabilidad como presidente del Consejo, pero se encontraba muy limitado por una Ley regional que carecía de competencias sancionadoras, lo que producía impunidad cuando las administraciones o los órganos políticos municipales y autonómicos incumplían sus obligaciones para con las peticiones de información de la ciudadanía. Y además Molina estaba privado de los medios materiales y humanos necesarios para realizar su labor, en lo que consideraba una actitud obstruccionista del gobierno de la Región de Murcia. En esta situación, Pepe hizo lo que había hecho toda su vida: esforzarse por superar adversidades, hablar con quienes podían compartir sus ideales en pro de la educación y trabajar desde la sociedad civil y la cooperación para alcanzar sus metas.

Pepe Molina comenzó conectando con un grupo de personas voluntarias que estábamos interesadas en la participación ciudadana y la transparencia, en buena parte docentes de la Universidad de Murcia de áreas de conocimiento como Biblioteconomía, Ética, Derecho, Trabajo Social o Economía. De manera informal comenzamos a reunirnos, al no tener sede el Consejo, en una cafetería llamada "Tebas" como la mítica ciudad griega, y pedimos ayuda a un grupo de docentes de la especialidad de Filosofía en la Educación Secundaria y el Bachillerato, que estaban integrados en la "Sociedad de Filosofía de la Región de Murcia".

Y nos pusimos en acción: desde la Sociedad de Filosofía se hizo una propuesta de unidad didáctica para la asignatura de primero de Filosofía; se promovió la participación estudiantil con la convocatoria de sendos concursos de video y disertaciones sobre transparencia y lucha contra la corrupción, y se organizó la puesta en marcha, difusión y aplicación de una experiencia de enseñanza del derecho a saber.

El grupo promotor partía de la idea básica de Pepe Molina: La puesta en práctica de conductas éticas en la sociedad en general y en las organizaciones políticas en particular debe aprenderse, y por ello debe estar en el currículo educativo. Si se hace así, quienes serán ciudadanas y ciudadanos de pleno derecho en los próximos años -

los estudiantes de hoy- podrán cambiar y superar las prácticas nocivas para nuestra vida en comunidad: la corrupción, la opacidad, el clientelismo, la inequidad y la insolidaridad.

Para comunicar visual y textualmente el proyecto se diseñó un logosímbolo y se pensó en una denominación que pudiera tener la función de "marca" que lo hiciera identificable y atractivo. Se decidió adoptar el nombre de "Iris" como elemento del órgano de la vista, un sentido clave para percibir y procesar información, y también como nombre de la diosa griega a la que se atribuyen funciones de transmisión de mensajes, particularmente vinculada por Platón a la filosofía y la dialéctica. En consonancia con ello, el logosímbolo es una representación del iris, con un círculo negro inserto en una circunferencia de mayor diámetro que recuerda esquemáticamente la forma del ojo humano.

Cuatro años después, el programa está consolidado tanto en participantes como en reconocimiento en diversos ámbitos:

- Se incluyó en el Plan Regional de Gobierno Abierto de la Región de Murcia y el Consejo de Transparencia contrató su realización con la Universidad de Murcia.

- Se ha desarrollado unidades didácticas para su impartición no solo en Filosofía sino también en Geografía e Historia de cuarto curso de Secundaria

- En algunos casos ha incluido experiencias de presupuestos participativos (Mayor-Balsas, Molina-Molina, & Gómez-Hernández, 2019)

- Desde el pasado curso se está empezando a aplicar con personas en vulnerabilidad social como migrantes y refugiadas (mediante una adaptación denominada "Iris Social" hecha con la Fundación CEPAIM).

- Se ha presentado en la Universidad de Murcia, en la Asamblea Regional, en diversos municipios y hasta en congresos internacionales.

- Se está intentando extender a entornos como los centros juveniles o las bibliotecas, y que la formación abarque no solo la alfabetización ciudadana en transparencia, sino en otros ámbitos de la vida de las personas, en conexión con la competencia digital e informacional crítica en general.

2. La forja de un rebelde: resistencia, comunicación, cooperación y educación

El éxito del Programa IRIS se puede vincular con el carácter perseverante de Pepe Molina, en su creencia en el valor de la Educación como herramienta de transformación social, que mantuvo a lo largo de toda su vida, y en su voluntad de no caminar nunca solo. Y por eso me permitiré recordar algunos hitos de su vida que muestran esa voluntad educadora y de concienciación social, apoyándome en algunos escritos autobiográficos, y especialmente en "Breves trazos de mi caminar por la vida"(Molina-Molina, 2017), texto inédito de una conferencia impartida en la Fundación Paurides de Elda el 16 de noviembre del año mencionado.

Siendo muy joven, a fines de los años cincuenta, Pepe Molina entró en Acción Católica y comenzó a participar e impartir charlas y talleres,

evolucionando hacia un cristianismo social preocupado por las condiciones de vida de las personas en situación de pobreza y sus derechos. Ahí fue forjando su carácter concienzudo y perseverante, y aprendió el valor de la divulgación, que él aplicaba a sus ideas de cambio social. En sus escritos autobiográficos lo comenta así: "Inicié mis actividades en movimientos sociales en los difíciles tiempos del Plan de Estabilización de los años 1959 y 1960. Los criterios aplicados por el ministro López Rodó fueron muy duros para la economía, así como para la vida social; viví la fuerte emigración, que iba unida a la sistemática represión política".

Lejos de amedrentarse ante las injusticias, Pepe se fue haciendo combativo y luchador: "mi ADN reconvertido se fortaleció con aquellos grupos de jóvenes cristianos que no nos conformábamos con lo que nos estaban diciendo. Y con el Evangelio en la mano -como hiciera el Padre de las Casas cuando pedía justicia contra los comendadores que desposeían a los indígenas- comencé a caminar comprobando la injusticia y el deseo de libertad de los ciudadanos".

Comenta José Molina que en Acción Católica aprendió una metodología determinante para él, que denominaba "Método del Caso", y que consistía en "Ver, juzgar y actuar". Dicho de otro modo, analizar un problema, evaluar sus consecuencias y actuar de forma comprometida para resolverlo: "Ver, juzgar y actuar me llevó por los mundos y los vericuetos de una vida llena de injusticias, de atropellos, de cosas que no deseaba nadie que se preguntase por ellas, de muchos secretos y de pocas respuestas convincentes ante las situaciones de la vida".

Pero también aprendió el valor de la comunicación y la divulgación -creemos- porque dedicándose a las Hermandades Obreras de Acción Católica (HOAC) y a la Juventud Agrícola y Rural Católica (JARC) entró en contacto con el cardenal Herrera Oria, que presidía la Editorial Católica y los llamados Propagandistas. Esto le hizo ser uno de los fundadores de una "Escuela de Ciudadanía" cristiana y debió inspirarle la creación, en 1963, de la Editorial ZYX, con la que puso en práctica por primera vez una actividad de concienciación social, dirigida a estudiantes y trabajadores. En efecto, según el propio Pepe Molina: "el proyecto de Editorial ZYX supuso un cambio revolucionario en la forma de entender la cultura y de hacerla

llegar: nuestros libros se vendían en las puertas de las fábricas, en los círculos sociales y a los sindicalistas y los estudiantes, pues la Universidad era entonces una fuente permanente de reivindicaciones. Fue un movimiento social de promoción de militantes que dieron vida a muchas experiencias de participación sindical, social, ciudadana y política, en esa lucha social por la igualdad"

Como gerente de Editorial ZYX Molina participó activamente en una plataforma que constituyó un movimiento de cambio cultural, divulgando un pensamiento crítico y realizando una labor de apoyo a los movimientos sindicales y políticos de aquellos años: "Aquellos años la vida fue apasionante: seguimos peleando y llegamos a tener veintiuna furgonetas DKV distribuyendo y vendiendo libros, hasta que nos cerraron la Editorial, clausurando los locales y la autorización del registro como editora".

La represión de la Dictadura, que lo procesó por delito de pensamiento ante el Tribunal de Orden Público, no le frenó, sino que siguió forjando su capacidad de resistencia, pues siguió publicando y distribuyendo libros a través de Editorial Zero, para continuar esa labor casi de apostolado: "Para seguir con nuestra tarea fundamos Editorial Zero, y nos fuimos a América Latina a buscar apoyos para la distribución, donde visité diecinueve países, en los que me reuní con los Sindicatos Cristianos y con los movimientos populares de ciudadanos. En Brasil me encontré con el Cardenal Helder Cámara, defensor de la Teología de la liberación, en Chile conocí a Salvador Allende, y en México a los exiliados de la República".

3. Educar para la transparencia en la actividad profesional, docente y política

Pepe Molina fue transfiriendo los valores adquiridos en esa etapa de juventud a todas las facetas de su actividad, y a mediados de los años setenta, cuando emprendió su vida profesional en la actividad auditora y contable lo hizo ya con dos premisas muy claras, que conectan con su forma de actuar durante toda la vida: En primer lugar, que "la opresión política, la dictadura, es la mayor perversión social. Cuando no hay libertad, no hay justicia, y si no hay justicia, hay explotación. Y la explotación es el mejor medio para que los monopolios prosperen y las grandes familias se

repartan el pastel". Y, en segundo lugar, que se debía "perseguir la verdad objetiva y la justicia social, que se debía impulsar la Economía e influir en un desarrollo equilibrado, evitando las desigualdades. Un desarrollo integrador para conseguir que los territorios y las personas se unan en una Economía del Bien Común".

Con esos hilos conductores, cuando se comenzó a dedicar profesionalmente a la contabilidad y la auditoria, lo que hizo fue también educar, en este caso a las empresas, para que aprendieran a mejorar su contabilidad y modernizaran su gestión: "Continué mi vida profesional como auditor de cuentas, y como vicepresidente del Instituto de Censores Jurados de Cuentas de España impulsé la auditoría, su aplicación como arbitraje en el Estatuto de los Trabajadores y en el control del gasto público, con la esperanza de que el sector empresarial fuese más transparente. Porque los principios económicos exigen la transparencia en los precios y la igualdad de información para la toma de decisiones. Un sector no transparente tiende al oligopolio y a la destrucción de la una demanda y oferta igualitaria".

Creemos que fue la misma voluntad educadora y de justicia social, una vez más, la que motivó a Pepe Molina a iniciar un periodo de actividad política y a ser uno de los profesores fundadores de la Facultad de Económicas y Empresariales de la Universidad de Murcia, a la que perteneció durante una década, y donde enseñó sobre Régimen Fiscal de la Empresa, Hacienda Pública o Análisis Socioeconómico.

La etapa política, que se extendió durante algo menos de diez años, llevó a Pepe Molina a formar parte durante 1977 de la Comisión de Economía del PSOE que participó en la redacción de las primeras leyes democráticas, especialmente en lo referido a la reforma del Sistema Fiscal. Y en 1984 a ejercer como Consejero de Economía Hacienda y Empleo en el primer gobierno democrático de la Comunidad Autónoma de la región de Murcia. Fue algo que le resultó complejo y apasionante, por la situación de crisis económica y por retos como constituir la comunidad autónoma, gestionar la transferencia de competencias, elaborar los primeros presupuestos autonómicos y diseñar el primer plan de desarrollo regional. Y eso hizo aflorar de nuevo la voluntad social, participativa y pedagógica de Pepe

Molina: “Fui creador de las mesas de trabajo para abordar las crisis del sector del mueble, de las cooperativas, del sector del metal o la construcción: me dediqué a oír a todos, no tomé decisiones sin antes escuchar a los posibles afectados e intenté impulsar el cambio desde las posibilidades de una nueva administración”.

4. La lucha permanente por la transparencia

Cuanto Molina regresó a la vida profesional como economista, lo hizo con los valores y actitudes aprendidas, que sintetizaba en el “método del caso”: “el contacto permanente con las estructuras empresariales, la evolución de las mismas o las crisis cíclicas o por la gestión, me dieron la posibilidad de planificar y acometer muchos planes de viabilidad para salvar empleos y proyectos empresariales”. Y todas estas actividades públicas y privadas le fueron aportando experiencias muy valiosas: “he recibido de muchos profesionales con los que he colaborado su visión realista como empresarios, sindicalistas, organizaciones y universitarios, compartiendo ilusión y trabajos, intentando mejorar la gestión y la eficiencia en aquellos proyectos en los que participaba”.

Al acabar la vida profesional, su afán por la justicia social llevó a Pepe Molina a querer saber más sobre la economía participativa, a luchar por la mejora de la calidad democrática de las instituciones, y a extender la transparencia en la vida pública: la constante lucha por ello se puede considerar que culmina en el Proyecto IRIS.

Para saber más, Molina investigó durante cuatro años y llegó a defender su tesis doctoral con más de setenta años: “Los presupuestos participativos. Un modelo para priorizar objetivos y gestionar eficientemente en la administración local” (Molina-Molina, 2010). Para mejorar la calidad democrática de la política regional promovió un Pacto por la transparencia, que abriera la política y permitiera ejercer a la ciudadanía su derecho a informarse y fiscalizar la gestión de los bienes públicos. Decenas de instituciones y centenares de ciudadanos se sumaron al Pacto y efectivamente se logró que la Asamblea Regional de Murcia aprobara la Ley de Transparencia, proponiéndole por unanimidad ser presidente del Consejo para velar por su cumplimiento. Y para que el derecho a saber

saliera de los ámbitos minoritarios, burocráticos o legislativos para alcanzar a interesar a toda la ciudadanía, Molina publicó numerosos libros, dio conferencias, creó blogs, usó la tecnología y las redes sociales para compartir sus inquietudes y mis esperanzas, publicó en medios de prensa de toda España más de mil artículos, llevó a los municipios la transparencia y la participación, fue promotor de la Cátedra Abierta Interuniversitaria para la Innovación y la Participación (CAIP) junto al Ayuntamiento de Molina de Segura y las Universidades de Murcia, la Universidad Politécnica de Cartagena y, finalmente, promovió el Proyecto IRIS, que resume la actitud de toda una vida.

Pude comprobar esa férrea voluntad de Pepe Molina de educar en la transparencia un día en que me dijo que fuéramos a Caravaca de la Cruz, el municipio del noroeste murciano. Allí, primero visitó a la corporación municipal para promover los presupuestos participativos; luego, tras subir al Santuario y ganar el jubileo, fue a dar dos clases al Instituto de la ciudad -en cuarto de Secundaria y en primero de Bachillerato- para decir a los chicos y chicas que tenían que cambiar la sociedad y luchar por la transparencia. Pero, y ahí viene lo que más me llamó la atención, tras comer, me dijo: ¡vamos al Centro de la Tercera Edad! Allí entró en el salón donde los mayores estaban jugando al dominó, pidió que le escucharan y les dio una charla sobre que tenían que enseñar a sus nietos la importancia de la democracia, y que nunca debían aceptar la corrupción. A continuación, hizo lo mismo en el otro salón donde las mujeres mayores jugaban a las cartas, a las que también hizo responsables del futuro democrático de sus nietos. Tras esto, aún dio tiempo a una asamblea con los vecinos en una plaza de la ciudad, y cuando ya volvíamos a Murcia, incansable, me estuvo planteando que la red de bibliotecas públicas españolas podría ser un buen medio para educar en su derecho a la información a toda la ciudadanía. Porque al derecho a saber se debía unir el derecho a entender, y las bibliotecas públicas podrías ser un nodo formativo e informativo de confianza y proximidad para que el conjunto de la ciudadanía aprendiera las claves de la transparencia. Era el 29 de septiembre de 2017, Día internacional del Derecho a Saber.

Reflexiones finales

El proyecto IRIS, que hemos querido considerar un legado integrador del pensamiento de su principal promotor, Pepe Molina, está plenamente vigente y es plenamente necesario. Es vigente porque en nuestra consideración, los estudiantes deben conocer y poner en práctica derechos fundamentales: el derecho a la información, el derecho a saber y el derecho a participar en las instituciones. La deliberación informada para la toma de decisiones, la participación social y política y la colaboración son cruciales para recuperar la credibilidad y el reconocimiento social de las instituciones públicas. Y esto sitúa la relación entre educación, información y ciudadanía en el centro de cualquier proyecto cultural y político de futuro.

Y es necesario porque en España, la transparencia no se cumple como se debiera: la información de las administraciones públicas se difunde de forma poco comprensible y nada reutilizable para su análisis, y solo se da

una reclamación por cada 15.000 habitantes, lo que refleja una falta de conciencia de la ciudadanía, y una falta de recursos, pues se dedican menos de nueve millones de euros y apenas trescientos empleados públicos para gestionar e impulsar las políticas de transparencia (Molina-Molina & Gómez-Hernández, 2020).

Para superar esa falta de conciencia de la ciudadanía sobre su derecho a saber, Pepe Molina confiaba en la educación como vía que contribuiría a implicar a toda la sociedad y a las instituciones públicas. Tenía esperanza en el futuro, y eso le daba la fortaleza para no rendirse nunca ante los obstáculos. Y sabía que debíamos avanzar juntos, que la fuerza nacía de la colaboración; por eso se esforzó de forma incansable en sumar a toda la sociedad en torno a estos valores, incluyendo a una juventud que merece tener oportunidades: "Aunque seamos conscientes de que no es sencillo, en un marco de dictadura neoliberal, gritar libertad y derechos con rebeldía, lo que proponemos no es una utopía ni un sueño: es un reto del que nunca debemos desistir. No podemos consentir que nuestros jóvenes de hoy sean una generación perdida, que no pueda proyectar una vida nueva por la dificultad de acceder al trabajo y la vivienda dignas"(Molina-Molina & Gómez-Hernández, 2020).

A finales de octubre de 2020, ante la dificultad de acudir a los Institutos para trabajar con el alumnado en persona, Pepe Molina grabó una imprescindible lección magistral en la que hacía un emocionante alegato en favor de la transparencia y el derecho a saber de la juventud (Burgos & Grupo de Investigacion Didáctica de las ciencias sociales, 2021) que ha quedado como legado de su pensamiento. Pero toda la trayectoria de Pepe Molina es una suma de lecciones que podemos leer en sus textos y conferencias: "Ser inconformista es ser renovador, y ser renovador es innovar, y ese impulso de lo nuevo te va llevando a un futuro, y ese es el reto (…) La vida es un proyecto y hay que vivirla con emoción, con generosidad, con solidaridad y con una defensa de los valores, defendiendo siempre lo común por encima de los intereses personales. Porque lo común, lo que conocemos como lo público, es lo único que tenemos los que tenemos poco".

Su rebeldía le llevó a escribir en el Hospital, ya enfermo a causa del virus Covid-19 por el que fallecería, un último artículo (Molina-Molina, 2021) que aunaba una denuncia y un llamamiento a luchar por un futuro mejor: "Cuando las Leyes están para que las cumplan los demás se vive en un estado clarísimo de corrupción encubierta. Es una pena que esta corrupción sea la que hunda la Región". Por eso reclamaba: "Zanjemos lo que nos ha arruinado y empecemos a construir un estado de progreso en el que lo común nos una, como simboliza ese doble anillo de progreso del logotipo de los Objetivos 2030".

Recogiendo el testimonio de Pepe Molina, queremos concluir compartiendo sus ideas: "vivimos en una sociedad en construcción, en la que la transparencia es una brújula necesaria. La juventud sabe muy bien que si no traza las coordenadas de su vida no llegará a su destino: una vida digna. Desde la participación ciudadana se precisa un compromiso para construir una nueva sociedad que visibilice la desigualdad y la elimine, en la que haya oportunidades para todos, y nos solo para los que nos llevan de crisis en crisis. Luchemos por más transparencia, más participación ciudadana más y derecho a la información".

Referencias

Burgos, A., & Grupo de Investigacion Didáctica de las Ciencias Sociales. (2021). Lección de Pepe Molina sobre transparencia y derecho a saber. [videograbación] https://youtu.be/BageWCOF1mA

Campillo-Meseguer, M.-J., Galiano-Martínez, A., Gómez-Hernández, et. al. (2019). Educar para la transparencia y una ciudadanía informada: diseño, aplicación y evaluación del programa IRIS para alumnado de Bachillerato de la Región de Murcia (España). In A. Cuevas-Cerveró, J.-A. Gómez-Hernández, E. Simeão, & R. Botelho-Francisco (Orgs.), Competencias en Información y Políticas para Educación Superior: Estudios Hispano-Brasileños, volumen 1. (p. 123–138). http://eprints.rclis.org/39929/

Mayor-Balsas, J.-M., Molina-Molina, J., & Gómez-Hernández, J.-A. (2019). Promover el ejercicio de derechos a través de la Educación: El Programa

IRIS y los presupuestos participativos. Revista Española de Transparencia, (9), 97–114. https://revistatransparencia.com/ojs/index.php/ret/article/view/49/86

Molina-Molina, J. (2010). Los presupuestos participativos : un modelo para priorizar objetivos y gestionar eficientemente en la administración local / José Molina Molina; directora, Gloria Alarcón García. (Murcia : Universidad de Murcia, Departamento de Hacienda y Economía del Sector Público) https://digitum.um.es/digitum/handle/10201/30879

Molina-Molina, J. (2017). Breves trazos de mi caminar por la vida. Elda.[inédito]

Molina-Molina, J. (2021). La corrupción asalta los protocolos: dimitir no es suficiente. La Opinión de Murcia. https://www.laopiniondemurcia.es/opinion/2021/01/24/corrupcion-asalta-protocolos-dimitir-suficiente-31414222.html

Molina-Molina, J., & Gómez-Hernández, J.-A. (2020). Dar voz a la juventud. Magazín Electoral, (10), 11–14. https://www.ieeq.mx/magazinelectoral/Mag10/mobile/mag10.html

2. EDUCACIÓN POLÍTICA PARA LA EDUCACIÓN DEMOCRÁTICA DE UNA CIUDADANÍA ACTIVA Y CRÍTICA.

Pedro Miralles Martínez

Catalina Guerrero Romera

Universidad de Murcia[458]

1. Necesidad de una educación política

¿Qué sucede hoy en la enseñanza obligatoria y el Bachillerato cuando incluso los estudiantes de la Universidad carecen en su mayoría de los mínimos conocimientos en el campo de la política?

¿Hemos de enseñar las instituciones educativas, los procedimientos, las leyes y la estructura propia de la democracia? ¿Hemos de enseñar una "cultura política" y una "cultura democrática"?

En las sociedades actuales, caracterizadas por ser cambiantes, diversas y cosmopolitas, el sistema democrático es el único que puede garantizar el respeto de todos los individuos y colectivos que las componen. Y el mantenimiento de ese sistema democrático precisa de una sólida educación política. Necesidad más apremiante en los actuales tiempos en los han surgido contextos, situaciones y circunstancias que pueden llegar a poner en peligro el sistema democrático. Algunos de estos son la sobreinformación y el auge de la denominada "posverdad", productos de la era de internet y del auge de las redes sociales.

La educación política implica el aprendizaje de una serie de capacidades de análisis, crítica, de resolución de conflictos, de diálogo o de toma de decisiones, que exigen la formación de un pensamiento social y crítico y

[458] Esta investigación y publicación ha contado con financiación de dos contratos registrados en la OTRI de la Universidad de Murcia : "Programa IRIS para educar en la transparencia y el buen gobierno en Educación Secundaria" y "Desarrollo del programa IRIS para educar en la transparencia", financiados por el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia.

una educación que fomente el pensamiento crítico y cívico (Hervás y Miralles, 2004).

Los continuos acontecimientos, las informaciones, noticias que se suceden actualmente a través de los medios requieren que los ciudadanos tengamos una serie de competencias relacionadas con habilidades de pensamiento crítico. Además, la sociedad está asistiendo a importantes cambios en la información, la tecnología y la comunicación que están modificando la forma de relacionarnos, socializarnos, así como las conductas o prácticas que llevamos a cabo que requieren contar con habilidades para comprender y analizar con perspectiva crítica todos estos acontecimientos (Guerrero y Miralles, 2017; Hervás y Miralles, 2006).

En este sentido, el pensamiento crítico está orientado a los procesos, las estrategias y representaciones que utilizamos para comprender y resolver problemas, tomar decisiones y aprender nuevos conceptos (Sternberg, 1986). Una educación para la ciudadanía responsable debe por ello fomentar este tipo de pensamiento que, además, según Lipman (2002) se apoya y refuerza con un pensamiento creativo en aras de la construcción de un pensamiento de orden superior relacionado con la flexibilidad y el ingenio. Esto requiere fomentar un tipo de competencias que nos enseñen a pensar críticamente y actuar a través de estrategias reflexivas, inteligentes y creativas que supongan una nueva forma de pensar, de evaluar y de hacer (Lipman, 2002).

Este pensamiento implica actitudes como apertura, curiosidad, comprensión, honestidad o flexibilidad (Faccione, 1990) y otras capacidades como las de análisis, crítica, resolución de conflictos, diálogo o toma de decisiones, como elementos claves en la consecución de una sociedad que trata de atender los problemas y las necesidades sociales a través del ejercicio de la democracia.

Es, por tanto, una condición necesaria educar para pensar de forma crítica y creativa dentro del ámbito escolar, teniendo en cuenta, además, que el currículo oficial lo prescribe de una manera explícita cuando indica, por ejemplo, que el objetivo de la educación secundaria es que el alumnado adquiera las herramientas necesarias para entender el mundo y que estas

puedan guiar sus actuaciones como ciudadanos capaces de intervenir de una manera activa y critica en una sociedad, plural, diversa y en continuo cambio.

La enseñanza de las ciencias sociales (una de ellas es la ciencia política) debe servir para conseguir la convivencia y la resolución pacífica de los conflictos. Ello implica no solo contrastar la realidad social, política o ética, entre otras, sino también asumir una postura transformadora y de sensibilización y compromiso con el "otro", con la sociedad (Lipman, 1987). Ese conocimiento y reconocimiento de la alteridad es pilar indispensable para la resolución de la conflictividad por cauces pacíficos.

Las prácticas pedagógicas deben contribuir a fomentar valores de vinculación, preocupación y responsabilidad sociales. Al mismo tiempo, debemos preguntarnos en qué grado se considera importante desarrollar estas competencias y actitudes en el alumnado y hasta qué punto se trabajan en las programaciones curriculares de las asignaturas.

Hace falta favorecer la construcción de la opinión del alumnado sobre los problemas sociales que les afecten, así como su contrastación a través del debate. Igualmente, es importante aprender a valorar la intencionalidad de las interpretaciones, de tal manera que podamos comprender las opiniones de otras personas. Es necesario saber exponer nuestros juicios sobre problemas, hechos o comportamientos sociales.

Asimismo, la educación política para una educación democrática es una necesidad para minimizar los prejuicios y evitar el odio y la violencia como causa de la convivencia. Las personas no podemos vivir sin prejuicios, así que no hace falta evitarlos, sino analizarlos, racionalizarlos y transformarlos en juicios conscientes (Ortuño, Miralles y Molina, 2012). La capacidad de reconsideración de los prejuicios y la capacidad de construcción coherente de los juicios son piezas fundamentales de la cultura democrática (Santisteban, 2004).

En definitiva, los prejuicios forman parte de la vida cotidiana de las personas y, por tanto, de su cultura política. La capacidades de reconsiderar

los prejuicios y de construcción coherente de los juicios son piezas fundamentales de la cultura democrática.

2. Democracia y cultura democrática

La democracia es un concepto que define la forma de gobierno donde la autoridad se ejerce por una mayoría de los miembros de la comunidad política. También es entendida como una forma de vida. La democracia no se puede definir como un conjunto de leyes, sino como cultura política. Es un proceso dinámico de práctica de la racionalidad y formación del pensamiento social, que cuestiona cualquier organización social, su estructura, como un sistema de libertades, distribución del poder, repartición de responsabilidades y existencia de desigualdades (Ortuño, Miralles y Molina, 2012).

Esto plantea una serie de desafíos y nos lleva a los conceptos de justicia, equidad y libertad y, en definitiva, a una serie de valores y actitudes de aceptación. Estas son aquellas que no conllevan rechazo sistemático a nada ni a nadie, el respeto y la tolerancia, cuya práctica no compromete, en principio, a ningún tipo de acción efectiva; más bien pueden ser consideradas, en cierto modo, como pasivas en el desarrollo de las relaciones con los demás (Ortuño, Miralles y Molina, 2012).

Una adecuada formación democrática considera que el alumnado no debe constituir su propia identidad apoyándola en rasgos negativos y delimitándola solamente por exclusión, en función de lo que no es; por el contrario, la necesidad de convivir con los demás requiere que el individuo conforme su identidad partiendo de una caracterización positiva (de autoestima, autoaceptación y conciencia de los propios límites) capaz de propiciar, en el mayor grado posible, los procesos de interrelación y de socialización que requiere la vida democrática en común. En definitiva, cultura democrática es aprender a participar democráticamente en todos

los ámbitos y experiencias de nuestra vida (Santisteban, 2004); teniendo como referencia un conjunto de valores que constituyen la base de la educación integral de los ciudadanos.

3. Educación por y para la democracia

Como ya ha quedado explicitado, para crear una sociedad democrática es necesario que los futuros ciudadanos tengan una sólida formación política. Educar ciudadanos democráticos supone orientar a escolares y estudiantes para que alcancen una cultura política, desarrollen el pensamiento crítico y ciertas actitudes y valores necesarios para convertirse en ciudadanos responsables, así como estimular la participación activa de del alumnado con el fin de capacitarlo para implicarse, de manera práctica y crítica, en la vida de la comunidad (Molina, Miralles y Ortuño, 2013).

Ramonet (1998) reivindica que "un mundo mejor" descansa en el esfuerzo de la educación democrática como una opción muy válida para alcanzar un horizonte en el que desaparezcan las variadas lacras y amenazas que nos atenazan.

¿En qué valores descansa la educación cívica y democrática?

- La educación democrática se hace cada vez más necesaria para afrontar los problemas que desencadenan sociedades plurales y multiculturales como las actuales.
- Un educación democrática pasa por replantearnos si la educación debe generar sentimiento patrióticos o cosmopolitas.
- Una educación democrática solo será posible si presta atención a las diferencias y al déficit cultural de la población.
- El miedo al otro es la causa del creciente auge de la intolerancia y el odio. Es necesario conocer el mundo que tiene "el otro" –alteridad–.

- Es necesaria la comunicación, pero no basta con el reconocimiento del otro, de su cultura o sus valores, es preciso el diálogo con una persona que organiza de manera distinta los elementos de la vida y la convivencia, y da respuestas diferentes a preguntas comunes (Santisteban, 2004).

- Las actitudes de respeto, tolerancia y comprensión, entendidas todas ellas como gradaciones de un mismo valor (la consideración hacia el prójimo), deben ir siempre acompañadas de un riguroso sentido de la crítica que impida caer en una postura genérica de aceptación indiscriminada.

En definitiva, un currículo que pretenda educar en democracia al alumnado deberá orientar sus conceptos teóricos, sus estrategias y técnicas al desarrollo simultáneo de dos tipos de valores: los que profundizan en la consolidación de la propia identidad □actitudes individual □, y los qu la alteridad □actitudes de socialización

4. Conclusiones

A modo de reflexiones finales, consideramos que es importante desarrollar una educación y una cultura ciudadana para la que es imprescindible desarrollar un pensamiento crítico y una educación cívica y democrática, para construir sociedades basadas en la cultura de la transparencia, la participación activa y el buen gobierno.

Es importante educar para pensar de forma crítica y creativa en el ámbito escolar de modo que el alumnado adquiera las herramientas necesarias para intervenir de una manera activa y crítica en la sociedad, afrontando los problemas y las necesidades de una sociedad plural y multicultural. Para ello debemos tener como referencia un conjunto de valores como justicia, equidad, libertad y, en definitiva, una serie de valores que constituyen la base de la educación integral de los ciudadanos.

Las ciencias sociales son una herramienta de fundamentación para esta educación y cultura muy vinculada con el desarrollo de competencias clave como la competencia social y ciudadana. Es muy importante que en las aulas se desarrolle un pensamiento crítico para una educación ciudadana responsable. Sería oportuno pensar y debatir los planteamientos metodológicos y de evaluación de este tipo de competencias y pensamiento en los centros educativos.

La educación nos proporciona la oportunidad para reflexionar y confrontar valores, enfoques y prácticas y programas de aprendizaje que se vean reflejados en la comunidad educativa (docentes, estudiantes, familias…) y que nos lleven a un auténtico compromiso con los valores de una ciudadanía responsable con los problemas que la sociedad y los ciudadanos tienen.

Referencias bibliográficas

Facione, P. A. (2007). Pensamiento Crítico: ¿Qué es y por qué es importante? Recuperado de http://eduteka.icesi.edu.co/pdfdir/PensamientoCriticoFacione.pdf

Gómez, A. E. (2005). Tendencias en la educación ciudadana en el siglo XXI. Íber. Didáctica de las Ciencias Sociales, Geografía e Historia, 44, 8-14.

Guerrero, C. y Miralles, P. (2017). Dimensiones e indicadores para el análisis de la influencia del pensamiento creativo en la formación del pensamiento histórico. Clío. History and History Teaching, 43.

Hervás, R. y Miralles, P. (2004). Nuevas formas de enseñar a pensar. El desarrollo del pensamiento crítico en la enseñanza de las ciencias. Íber. Didáctica de las Ciencias Sociales, Geografía e Historia, 42, 89-99.

Hervás, R. y Miralles, P. (2006). La importancia de enseñar a pensar en el aprendizaje de la historia. Educar en el 2000, 9, 34-40.

Lipman, M. (1987). Critical Thinking: What can it be? Analytic Teaching, 8(1), 5-12.

Molina, S., Miralles, P. y Ortuño, J. (2013). Concepciones de los futuros maestros de Educación Primaria sobre formación cívica y ciudadana. Educatio Siglo XXI, 3 (1), 105-126.

Ortuño, J., Miralles, P. y Molina, S. (2012). Ciencias Sociales y su Didáctica. Murcia: Universidad de Murcia-Diego Marín.

Ramonet, I. (1998). La tiranía de la comunicación. Madrid: Editorial Debate.

Santisteban, A. (2004). Formación de la ciudadanía y educación política. En M. I. Vera y D. Pérez (eds.), La Formación de la ciudadanía: Las TICs y los nuevos problemas (pp. 377-388). Alicante: Universidad de Alicante.

Sternberg, R. J. (1986). Critical Thinking: Its Nature, Measurement and Improvement. Washington DC: National Institute of Education.

Pedro Miralles Martínez.

Es profesor titular de Didáctica de las Ciencias Sociales en la Universidad de Murcia. Investigador principal del grupo de investigación Didáctica de las Ciencias Sociales. Ha sido profesor de EGB, profesor y catedrático de Geografía e Historia de Enseñanza Secundaria, asesor de formación permanente del profesorado. Ha desempeñado cargos académicos como Jefe de Estudios y Director de Colegio Público, Director de Instituto de Educación Secundaria, Secretario y Director de Departamento universitario y Vicerrector de Formación e Innovación. Las líneas de investigación que desarrolla versan sobre enseñanza y aprendizaje de la historia, pensamiento histórico, evaluación, competencias, formación del profesorado, libros de texto, educación para la ciudadanía, en las etapas de Educación Infantil, Primaria y Secundaria. Ha dirigido varios proyectos de investigación e innovación sobre esas temáticas en Educación Infantil, Primaria y Secundaria.

Catalina Guerrero Romera.

Dra. en Filosofía y Ciencias de la Educación y Profesora Titular de la Facultad de Educación de la Universidad de Murcia. Miembro de distintas redes entre ellas, la Red Internacional de Cooperación científica y técnica de ámbito europeo y latinoamericano en el campo de la Formación e Innovación Docente, el Observatorio Internacional de la Profesión Docente o la Red Universitaria de Campus Virtuales. Ha sido evaluadora de programas de formación ocupacional y asesora pedagógica en diferentes entidades e instituciones, Coordinadora de Innovación y Coordinadora de Formación Corporativa de la Universidad de Murcia. Ha participado en diversos proyectos y contratos de investigación de ámbito nacional e internacional. Sus líneas de investigación actuales están relacionadas con la formación profesional, el empleo y la inserción laboral, la evaluación de competencias y la enseñanza-aprendizaje de la geografía y la historia, la educación para la ciudadanía y el desarrollo de valores, modelos y metodologías más transformativas e innovadoras.

3. EDUCACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN JUVENIL.

Juán Francisco Berenguer Martínez

La educación para la participación como metodología para el aprendizaje en adolescentes y jóvenes.

1. Introducción.

Los derechos de asociación y participación constituyen unas herramientas esenciales de innovación y transformación social en la sociedad española ya que permiten la vertebración y la articulación necesaria para cualquier democracia.

De la misma forma, es necesario plantear, tanto en el marco de la educación formal como de la no formal, el aprendizaje de la transparencia y participación.

Imagino que cualquiera que esté inmerso en el desarrollo de intervenciones en el ámbito de la participación estará de acuerdo en estas dos premisas básicas, pero es necesario arbitrar metodologías actualizadas para alcanzar los objetivos planteados. Y si hablamos de la población joven, entendida ésta en estas líneas como adolescentes y jóvenes entre los 13 y los 24 años, con más razón.

Voy a tratar en este texto de hacer llegar un conjunto de valoraciones subjetivas al respecto, tendentes a aseverar que el tratamiento de la participación en estas edades, sobre todo en aquellas más tempranas, debe de implementarse como una metodología y no como un contenido.

En definitiva: a los aprendizajes.

2. Sentemos las bases: por qué tenemos que trabajar la educación para la participación.

Sólo es necesario un simple vistazo a nuestra Constitución, Estatutos de Autonomía, leyes y normativas estatales, autonómicas y municipales, así como a tratados internacionales, libros blancos y resoluciones de la Comisión Europea, sin contar textos de relevancia a todos los niveles, para darnos cuenta la importancia que se da al desarrollo de la participación. No hace falta justificar ni fundamentar más el por qué tenemos que intervenir en este campo.

Si bien es cierto que tenemos todo un corpus ideológico relativo a la transparencia y la participación a nivel teórico, no es menos verdad que en la práctica la inversión es mínima y en ocasiones hasta ridícula, por decirlo de una manera suave.

Con adolescentes y jóvenes, trabajar la participación significa practicarla, estar inmerso en procesos en donde chicos y chicas puedan sentir que forman parte del proceso de toma de decisiones y no, como en muchas ocasiones nos encontramos, que son instrumentos para un estudio, decoración para una actividad o simples figurantes en un acto protagonizado por la clase política. No, eso no es participación. Arnstein y Hart dixit.

En definitiva: aprender haciendo.

3. A modo de reflexión inicial: situación en la que nos encontramos.

La participación a través de los cauces oficiales que nos ofrece la actual legislación española para adolescentes y jóvenes no pasa por su mejor momento. Ya, en 2002, el Libro Blanco sobre Juventud Europea editado por la Comisión Europea decía que los y las jóvenes sí quieren participar, pero no en los cauces que se les ofrecían. Y ahí seguimos.

Desde entonces y coincidiendo ese año con la aprobación de la Ley de Asociaciones y unos años después con la eclosión de las redes sociales y el uso masivo de internet, ninguna administración se ha dado cuenta de

aquello que advertían nuestros órganos de gobierno comunitario desde hacía años.

¿No quieren participar los y las jóvenes? Sí, y de hecho lo hacen en aquellas cuestiones que les interesan y en temáticas actuales como la defensa del planeta y sensibilización sobre el cambio climático, feminismo, derechos LGTBI …, pero no lo hacen ni como queremos las personas adultas ni con las fórmulas que les ofrecemos, por mucho que nos empeñemos en mantenerlas, defenderlas y promocionarlas. Son las nuestras, a nosotros nos sirvieron. No son las suyas, a ellos y ellas no les sirven.

No significan estas apreciaciones que haya que dejar de apoyar los movimientos asociativos juveniles que afortunadamente siguen produciéndose o que ya están funcionando, muchas veces contra viento y marea. Su resistencia es casi heroica, pero son cada vez menos las asociaciones que se constituyen al amparo del Real Decreto 397/1988, de 22 de abril, por el que se regula la inscripción registral de Asociaciones juveniles. Sólo tenemos que echar un vistazo a los organismos que más deben de preocuparse por su desarrollo, los Consejos de Juventud (otro cauce venido a menos) y la composición de sus asambleas en donde existen muy pocas asociaciones constituidas bajo esta normativa ya que están pobladas de secciones juveniles de entidades de adultos, federaciones de asociaciones de estudiantes, departamentos de juventud de partidos políticos y sindicatos y los propios consejos de juventud de inferior ámbito.

Igualmente, es un hecho desagradable que la misma legislación que se utiliza para constituir espacios participativos para la ciudadanía, las asociaciones, sirva para montar falsas empresas como fórmula de autoempleo que en muchas ocasiones son incluso sugeridas por docentes universitarios para que el alumnado vaya aprendiendo cómo vender productos sociales y de ocio y tiempo libre. La participación convertida en un mercado lleno de chiringuitos compuestos por una o dos personas buscándose la vida. En definitiva, es una fórmula legítima de conseguir recursos que la legislación ampara, pero no le apliquemos ningún ápice de participación. Aceite y agua.

Por el contrario, desde la aparición del comentado Libro Blanco de Juventud Europea nacieron muchos programas y proyectos de educación para la participación llevados a cabo tanto desde las administraciones públicas como de organizaciones sociales, estos tuvieron un frenazo en seco desde 2010 con la crisis económica que fue especialmente desastrosa en cuanto a políticas de juventud se refiere en la Región de Murcia.

En otros lugares sí han tenido más suerte ya que se ha seguido trabajando con fórmulas nuevas y aplicando metodologías participativas en intervenciones con jóvenes, convirtiéndoles en actores y no en meros receptores de una serie de actividades puntuales y sin objetivos que sólo buscan el entretenimiento, una foto o un post en redes sociales.

4. ¿Cómo trabajar la participación para que sea efectiva entre adolescentes y jóvenes?

He visto en demasiadas ocasiones como, quizás con toda la buena intención del mundo, entidades y administraciones quieren trabajar la participación a través de charlas informativas, campañas o actividades concretas. En otras ocasiones, con la excusa de que empiecen a trabajar los presupuestos participativos no se nos ocurre una idea mejor que ir a un centro de secundaria y decirles que hay tanto dinero para hacer la actividad que ellos y ellas quieran para luego rasgarnos las vestiduras porque chicos y chicas han elegido una carrera de colores, una apocalipsis zombi o un viaje al parque acuático más cercano. Para eso no era necesario hacer ningún proceso, cualquiera que trabaje con los y las adolescentes te lo podría haber dicho con antelación ¿Acaso creemos que unos adolescentes sin experiencia alguna en dinamización juvenil nos van a pedir otra cosa que la actividad de moda? ¿Qué queremos? ¿Que nos pidan trabajar en los objetivos de desarrollo sostenible así de golpe? ¿Recibir propuestas de proyectos de intervención juvenil en educación en valores? Son adolescentes, sería fácil de entender si no estuviéramos preocupados en nuestros estudios o en que salgan muchos jóvenes en una foto.

¿Queremos trabajar la educación para la participación con el objetivo de dotar de habilidades que puedan hacer que el proceso de dinamización

juvenil contribuya a que chicos y chicas quieran, puedan y sepan participar? Si la respuesta es sí, aquí van una serie de consejos prácticos.

Lo primero es que la organización, sea administración pública o entidad social, sepa que va a abordar un proceso y esto significa dar tiempo a jóvenes y profesionales a que puedan trabajar de forma estable una serie de habilidades que en la mayoría de ocasiones requieren de dedicación y paciencia.

Un equipo de profesionales formados en temas de educación para la participación que comprendan que la actividad no es importante, solo un recurso más para conseguir nuestros objetivos.

Una labor que puede durar semanas o algunos meses en donde a lo primero que tendremos que dedicarnos es a establecer un vínculo con el grupo de adolescentes, que sientan que tienen la libertad para manifestar lo que quieran, no lo que a las personas adultas nos gustaría. Que respeten el turno de palabra, que sean capaces de moderar sus propios debates, que se acostumbren a presentar sus ideas y propuestas y que éstas sean debatidas, aceptadas o rechazadas por el resto, que trabajen en equipo y sean capaces de dialogar y llegar a acuerdos.

Tras ello, intentemos que se doten de sus propios representantes sabiendo qué significa hablar por sus compañeros ante terceros.

Una vez que tenemos al grupo en ese momento es cuando tenemos que plantear la idea de que puedan llevar a cabo sus propios proyectos que deberán decidir en base a sus intereses personales o grupales. Decidida la temática, pasaremos a que estén plenamente informados sobre dicho campo de actuación teniendo encuentros con entidades, profesionales, voluntarios, administraciones que puedan proporcionarles la información necesaria y, por supuesto, nunca bajo el formato de charla sino con encuentros de intercambio en donde los y las adolescentes pregunten sus dudas y éstas sean satisfechas en un lenguaje que comprendan y puedan incorporarlo a su vida diaria.

El grupo ha de ponerse en marcha con todos los datos para planificar su proyecto, gestionarlo, ejecutarlo y evaluarlo. Cometerán errores y estos

formarán parte del aprendizaje y si han de hacer alguna gestión para organizar su actividad (hablar con concejales, policía local, protección civil…) que lo hagan ellos y ellas. De lo que se trata es que conozcan el funcionamiento de la sociedad y de las instituciones.

Sí, de nuevo repetimos el término: aprender haciendo.

Este esquema básico puede realizarse en cualquier grupo de adolescentes ya sea en educación formal como en educación no formal y ha demostrado a lo lardo del tiempo que es efectivo, que proporciona la adquisición de habilidades para la vida y que, además de dinamizar a la población joven, contribuye a la formación en participación social de las personas jóvenes, base fundamental para que una democracia se sustente en ciudadanos/as que conozcan cómo funciona un estado de derecho.

En nuestro país llevamos una mochila pesada en cuanto a participar se refiere. Nunca hemos estado acostumbrados a hacerlo, ni en la familia, ni en la empresa, ni en la escuela, instituto o Universidad, tampoco en la administración y en muchas ocasiones ni siquiera en las asociaciones. Somos más de hacerlo en el bar, al salir de una reunión, en los pasillos o con amigos. Siempre donde no es. Para evitar esta situación que se sigue repitiendo es necesario comenzar a tener en cuenta la educación para la participación de los más jóvenes y no hacer de la participación un hecho puntual y que, en muchas ocasiones, confundimos con asistir a un evento o ser usuario o beneficiario de un servicio.

5. A modo de ejemplo.

Existen muchos ejemplos de programas de educación para la participación en nuestro país, también en nuestra Región. La gran mayoría de estos proyectos contemplan o contemplaban como primer paso la dinamización juvenil antes de abordar conceptos concretos sobre participación. Algunos de ellos, paso a exponerlos de forma breve.

- Programa de educación para la participación “nueve.e”.

Proyecto realizado por el Instituto de la Juventud de la Región de Murcia entre 2004 y 2010. Se implementó en 27 municipios de la Comunidad Autónoma y participaron más de 2000 adolescentes en tres fases, una por curso, de actuación. Cada fase contemplaba una serie de actuaciones que de forma paulatina iban contribuyendo a los aprendizajes participativos de los y las adolescentes. Comenzaban eligiendo los talleres que querían realizar para luego poder enseñarlos a otros jóvenes, pasando por la elección de representantes de grupo, de fase y de proyecto y concluían haciendo un proyecto comunitario a su elección cada trimestre y que eran ideados, gestionados, ejecutados y evaluados por ellos y ellas. Cada grupo tenía 2000 € por trimestre para la realización de actuaciones que ellos mismos elegían y destinaban los fondos. La crisis de 2010 se lo llevó por delante a pesar de ser uno de los programas referentes a nivel estatal en materia de educación para la participación y que fue premiado por entidades e instituciones. Nunca más se supo.

- Programa de dinamización juvenil "a menos cinco".

Igualmente puesto en marcha por el Instituto de la Juventud de la Región de Murcia durante el periodo 2008-2011. Dirigido a jóvenes de los nueve municipios menores de 5000 habitantes de la Región y cuyo objetivo era que pudieran realizar sus propios proyectos comunitarios con la ayuda de un profesional de la dinamización juvenil. Corrió la misma suerte que el anterior y desde entonces…la nada.

- Programa Creando Futuro.

Itinerario de educación para la participación iniciado en municipios de Andalucía, Canarias, Madrid, Comunidad Valenciana, Castilla y León y Asturias. Organizado por el CRAC (Colectivo de educación para la participación) lleva desde 2003 aportando a grupos de jóvenes las herramientas necesarias para saber participar. Han editado unos materiales y recursos muy potentes para que cualquier entidad o institución puedan trabajar en este sentido.

- Programa de dinamización juvenil "Espabilé".

Proyecto del Cabildo Insular de Tenerife en donde los y las jóvenes se reúnen por grupos motores para llevar a cabo sus proyectos bajo la fórmula de presupuestos participativos en donde son los y las protagonistas quienes deciden qué proyectos se van a llevar a cabo. Es uno de los programas de referencia a nivel estatal desde su inicio en 2012.

- **Premio Mandarache de Jóvenes Lectores.**

Uno de los mejores programas destinados a jóvenes en el panorama nacional. Puesto en marcha en 2005 por la Concejalía de Juventud del Ayuntamiento de Cartagena, conjuga la motivación a la lectura por parte de los jóvenes con el mayor jurado literario compuesto por miles de adolescentes del municipio de Cartagena.

Son muchos más en el panorama estatal los que podríamos reflejar en estas líneas, pero creo que estos son suficientes para que veamos que se puede realizar un buen trabajo en dinamización y participación juvenil más allá de las actividades puntuales, campañas y las charlas.

6. Reflexión final.

Son ya distintas administraciones las que se han dado cuenta que trabajar la dinamización y participación juvenil es una necesidad para sus departamentos y que abordar la promoción de la participación no ha de ser solo desde el fomento del asociacionismo que sólo es una herramientas más, importante, sí, pero un recurso más. Así lo pone de relieve la última ley de juventud de la Comunidad Valenciana que refleja expresamente en uno de sus artículos que la administración apoyará a colectivos de jóvenes no estructurados legalmente. Se llama estar al día de la realidad juvenil.

Por último, desde la humildad, una serie de propuestas para que la participación juvenil pueda adaptarse a los tiempos que corren:

1. Que la actual legislación sobre constitución de asociaciones juveniles se destine de forma clara y específica para jóvenes de 13 a 24 años.

2. Que su promoción y fomento no se base en concesión de subvenciones sino de espacios, recursos y asesoramiento de personal especializado en dinamización juvenil para hacer las actuaciones que les interesan y cuando les apetezca ponerlas en marcha, con metodologías participativas.

3. Que la legislación incorpore una nueva figura en donde se dé cobertura legal y financiera a un grupo de jóvenes que sólo tendrían que firmar un acta de constitución y llevarla al registro correspondiente. Estos grupos serian de una duración determinada para poner en marcha actividades o actuaciones concretas y se acaba cuando concluye el motivo de su constitución. Hay que dar la posibilidad a quienes quieran seguir para que puedan transformarse en asociación juvenil al uso con un sencillo trámite.

4. Que todos los trámites para legalizar una asociación juvenil se realicen on line y su constitución sea inmediata y gratuita.

5. Que se establezcan diferencias entre tipos de organizaciones y sus obligaciones legales y fiscales. No se puede tratar fiscalmente igual a una ONG que maneja cientos de miles de euros que a una asociación juvenil de barrio.

6. Que los Consejos de Juventud se centren en cuidar lo que tienen y dejen unos años las campañas y los días internacionales y atiendan la base, sobre todo el asociacionismo juvenil. Que propongan cambios en la legislación, que adapten sus estatutos y reglamentos para incorporar cualquier proceso participativo protagonizado por jóvenes y que todo no sea el número de votos que tengo en la asamblea para arrimar el ascua a mi sardina. Eso espantaba hace 30 años. Y sigue espantando.

   Si un centro juvenil de una localidad tiene un cauce de participación juvenil, aunque sea informal, tiene que existir un/a representante de dicho proceso en los órganos de participación juvenil existentes en su ámbito y en un ámbito superior. Tenemos que evitar con todas nuestras energías esa sensación que se produce en las actividades y

reuniones de estas entidades interasociativas de ser siempre los/as mismos/as en todo. No es saludable.

7. Fomentar los cauces de participación juvenil directa, sobre todo en administraciones locales de mediana y pequeña población (estilo Mesas o Foros de la Juventud), así como en centros educativos y favorecer procesos de dinamización, bajo la premisa de aprender haciendo (nada de charlas, porfa), entre los y las jóvenes para que en un futuro cercano las decisiones que tomen sean vinculantes y no sólo consultivas.

8. Recordar que el objetivo no es hacer asociaciones como churros sino que los y las jóvenes participen, y son ellos y ellas quienes han de decidir bajo qué fórmula quieren hacerlo, y para eso hay que lograr que puedan (no olvidemos aquello del querer, poder, saber, que parece que lo escondimos en un cajón).

9. Por último, un deseo: que formadores/as en temas de empleo y profesores/as universitarios/as dejen de hablar de constituir asociaciones como una fórmula para conseguir un trabajo. A parte de que una de cada 200 lo consigue, el daño a la participación es irreversible. Lo dicho, la participación convertida en un mercado.

Decía el maestro Jaume Funes en el texto "La Animación Sociocultural en la Juventud" (Animación sociocultural, teorías, programas y ámbitos. Ariel Educación 1997) lo siguiente:

“Los y las profesionales que trabajan con jóvenes han de tener un compromiso en la potenciación de actividades que estimulen la sociabilidad, la grupalidad y el asociacionismo, que con frecuencia tendrá un carácter provisional e informal, y no puede caer en la intromisión o en pretensiones moralizantes”.

Pues bien, aunque sea con 24 años de retraso, podríamos tomar nota.

Juan F. Berenguer Martínez.

Educador social. Consultor en temas de adolescencia, juventud, participación social y planes de juventud.

- En la actualidad coordino los siguientes servicios y/o programas: Desde 2017 el Servicio de Intervención Socioeducativa con Adolescentes en riesgo de exclusión del Ayuntamiento de Murcia (Proyecto 13-17) gestionado por Iniciativas Locales S.L. Desde 2015 el Plan Joven de Molina de Segura-Estrategia de Juventud 2018-2023, y desde 2020 el Plan Joven del Ayuntamiento de Pliego.
- He coordinado y dirigido proyectos y programas destinados a la población joven y adolescente en los últimos 30 años. Destacando la coordinación de los programas de participación juvenil de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en el periodo 2000-2011, así como asesorías sobre juventud a diversas entidades e instituciones.
- En el aspecto docente, he realizado acciones formativas de ámbito regional, estatal e internacional sobre temáticas relacionadas con la población joven y adolescente con más de 100 intervenciones, y

participando en múltiples congresos, jornadas y seminarios bien como organizador o como ponente.

- He escrito o participado en las siguientes publicaciones:

    - Guía práctica para asociaciones juveniles. Ayuntamiento de Murcia. 1997.
    - La Legislación juvenil en España. Instituto de la Juventud de México. 2002.
    - Módulo básico de formación sobre prevención de las drogodependencias para mediadores juveniles. Consejería de Sanidad Región de Murcia. 2010.
    - Artículos para la revista Aula Secundaria de Editorial Graó. 2014-2016.
    - Guía práctica sobre participación juvenil. Cabildo Insular de Tenerife. 2016.
    - Guía sobre cómo trabajar los ODS con adolescentes. Acción sin Fronteras. 2020.
    - Administrador del blog Trabajar con Jóvenes. 2012-2020.

4. LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS COMO UN ESPACIO EDUCATIVO

Autores:

José Manuel Mayor

Elena Oliva

María José Baeza

Francisco Oliva

La educación es una herramienta esencial para llegar a ser un buen ciudadano o una buena ciudadana (García y De Alba, 2007), convirtiéndose en un sistema autónomo de generación o promoción de la sociedad (Echeverría, 2009). En este sentido, mientras que la pedagogía -como disciplina que se centra en la educación-, tiene mucho que aportar en los procesos de participación (Valderrama, 2012), la participación ciudadana posibilita la realización de programas de pedagogía ciudadana con el fin de fomentar la construcción colectiva de la ciudad (Llamas, 2004).

En este sentido destaca el papel que juegan los presupuestos participativos. Éstos pueden definirse como un mecanismo por el cual la población define o contribuye a definir el destino de una parte de los recursos públicos (Cabannes, 2004). Se trata, por tanto, de un proceso de democracia directa, voluntario y universal, donde la ciudadanía puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas (De Souza, 2006). Suelen contar con una serie de fases, donde la primera de ellas consiste en la presentación pública del proceso, rendir cuentas de las decisiones adoptadas en los procesos anteriores y fijar las reglas internas participativamente; en la segunda fase se recogen mediante la deliberación en asambleas públicas las propuestas ciudadanas; y finalmente en la tercera fase se priorizan y se toma la decisión final para presentar una propuesta conjunta a la Administración (Ganuza, 2010).

El Presupuesto Participativo es un medio de aprendizaje para los ciudadanos que participan en cuanto que se supone que, en la medida en que participan, aprenden y aportan para la mejora de la democracia y la cultura política en la ciudad (López y Pineda, 2014). Estos ciudadanos han dejado de percibirse como meros espectadores para pasar a identificarse como actores que construyen el devenir de su comunidad (Allegretti et al., 2011), a la vez que aprenden a conocer las interioridades del gobierno local (Matías, 2004).

En los procesos de ámbito municipal, donde puede participar la población de un determinado territorio, la asistencia a las distintas reuniones que se desarrollan puede potenciar tanto el conocimiento de las instituciones, como en el conocimiento de la situación urbana. Los aprendizajes que lograron los participantes se pueden clasificar en términos de cambios y valoraciones acerca del ser ciudadano, conocer acerca de la ciudadanía y lo público y saber hacer en relación a las prácticas para la gestión y ejercicio de la ciudadanía (Pimienta, 2008). El aprendizaje de la corresponsabilidad en las cuestiones del municipio, la ampliación de la visión sobre los problemas del conjunto de la ciudad y el reconocimiento de su participación como derecho, son algunos de los elementos que componen la construcción de esta nueva forma de ejercicio de la ciudadanía (Pontual, 2004). Asimismo, el compromiso adquirido vincula la participación con los valores y actitudes, consolidando así el aprendizaje de la ciudadanía como una construcción compleja y garantizando la trasferencia de lo aprendido al contexto ciudadano real (García y De Alba, 2007).

Si bien este tipo de aprendizajes suele ser más reducido en las personas más activas socialmente, ya que son más conocedoras, en términos generales, de la situación actual del municipio y del funcionamiento de las instituciones; muestra a las personas que se acercan por primera vez a estos procesos información relativa a su municipio en lo que respecta al presupuesto municipal o las necesidades de los distintos territorios en los que se divide el municipio, entre otras. El carácter cíclico y la metodología del presupuesto participativo, las reglas democráticas que autorregulan el proceso y la ampliación de conocimientos que éste proporciona tanto a los actores de la sociedad civil como del gobierno, hacen del presupuesto

participativo un importante espacio público de aprendizaje (Pontual, 2004). En resumen, el proceso educativo presente en la práctica del presupuesto participativo proporciona aprendizajes significativos para el ejercicio de una ciudadanía activa, por el cual las personas dejan de ser coadyuvantes a la política para transformase en ciudadanos implicados en la gestión de las políticas públicas.

Por otra parte, los procesos de **presupuestos participativos jóvenes** aportan si cabe mayores aprendizajes que los desarrollados con la población más adulta. La tesis generacional sostiene básicamente que los eventos experimentados por los jóvenes durante sus años de formación tendrán un impacto duradero que se manifiesta en el proceso político, por lo que las experiencias de participación a una edad temprana tienden a tener efectos persistentes (Jennings, 1987).

La perspectiva de los jóvenes es fundamental para la visibilidad de los problemas que, en general, están ausentes de la perspectiva de los adultos, y contribuye a una mejor comprensión de los problemas de la ciudad (Cabannes, 2006). El presupuesto participativo joven tiene como objetivo conseguir la incorporación de los jóvenes en los asuntos públicos de la ciudad, mediante su participación tanto en la identificación de las necesidades como en la búsqueda de soluciones, discusión de estas y toma de decisiones sobre dónde y en qué invertir una parte específica del presupuesto municipal (OIDP, 2016). Este tipo de procesos ponen en valor la autonomía de los y las jóvenes, los valores democráticos como la tolerancia, la solidaridad, el respeto a la diferencia, la justicia, el derecho a la igualdad de oportunidades y la libertad de pensamiento, entre otros. Asimismo, una juventud informada puede ejercer un sano control de los gastos públicos, pudiendo ser ésta una buena forma de eliminar poco a poco su desafección al sistema político en general, puesto que una de las consecuencias de su abstencionismo es no haberles permitido ejercer sus derechos constitucionales (Mayor y Oliva).

De los 45 municipios de la Región de Murcia, 7 han implementado hasta la fecha procesos de presupuestos participativos jóvenes en el ámbito educativo. Al realizar este tipo de procesos con los alumnos y alumnas dentro de los propios centros educativos se llega de una forma más directa

a dicho colectivo –se ha de recordar que la población más joven es la que menos participa en este tipo de procesos participativos–, se les inculcan desde edades más tempranas valores y hábitos relativos a la participación (Mayor, Molina, y Gómez-Hernández, 2019). El primer presupuesto participativo joven en el ámbito educativo en la Región de Murcia se llevó a cabo en el curso académico 2017/2018 en el municipio de Caravaca de la Cruz, al que le seguirían posteriormente los municipios de Alhama de Murcia, Cartagena, Cehegín, Las Torres de Cotillas, Molina de Segura y Santomera.

Y es en este momento cuando nos gustaría rendir un pequeño homenaje a una de las personas que más han trabajo en esta Región por la transparencia y por la participación ciudadana, en especial de los jóvenes: Pepe Molina, primer Presidente del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia. Pepe siempre apostó por la formación de la juventud con el fin de alcanzar una sociedad futura diferente, con ciudadanos y ciudadanas más informados e informadas. Como Presidente del CTRM fomentó y colaboró con todas las instituciones públicas que se lo demandaban en materia de presupuestos participativos en la Región, además de impulsar otros programas, donde destaca el Proyecto IRIS, donde a través de una unidad didáctica se inculcan los valores democráticos a la juventud. Muchas gracias, Pepe, por la labor desarrollada durante todos estos años y, en especial, por todo lo que nos enseñaste y aportaste.

Referencias

Allegretti, G., García-Leiva, P., & Paño, P. (2011). Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes. Málaga: Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA).

Cabannes, Y. (2004). ¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a Preguntas Frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales. Quito: UN-Hábitat.

Cabannes, Y. (2006). Children and young people build participatory democracy in Latin American cities. Environment and Urbanization, 18(1), 195–218.

De Souza, U. (2006). Presupuesto participativo: Experiencia de Porto alegre y del estado de Rio Grande do sur. Poder local y participación democrática, 195–208.

Echeverría, J. (2009). Participación ciudadana y educación: ¿cómo la educación puede ampliar las posibilidades de participación? Polémika, 1(2).

Ganuza, E. (2010). Novos Instrumentos de Participaçao: entre a participaçao e a deliberaçao. En E. Moreira y E. Schettini (Eds.), Experiências internacionais de participaçao (pp. 19–40). Sâo Paulo: UFMG.

García, F. y De Alba, N. (2007). Educar en la participación como eje de una educación ciudadana. Reflexiones y experiencias. Didáctica geográfica 3ª época, (9), 243–258.

Jennings, M. K. (1987). Residues of a Movement: The Aging of the American Protest Generation. The American Political Science Review, 81(2), 367–382.

Llamas, F. (2004). Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales. Psychosocial Intervention, 13(3), 325–344.

López, S., y Pineda, C. (2014). El Presupuesto Participativo como escuela de ciudadanía: la experiencia de Elche (Alicante). En P. Mata, B. Ballesteros, y I. Gil (Eds.), Aprendizaje de la ciudadanía y la participación. Contextos múltiples de socialización y aprendizaje: un análisis desde la etnografía de la educación (pp. 99–106). Madrid: Traficantes de Sueños.

Matías, D. (2004). Presupuesto Participativo y Democratización. Santo Domingo: Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado.

Mayor, J. M., Molina, J., y Gómez-Hernández, J.-A. (2019). Promover el ejercicio de derechos a través de la Educación: el programa IRIS sobre

Transparencia y los Presupuestos Participativos. Revista Española de La Transparencia. RET, (9), 97–114.

Mayor, J. M., y Oliva, E. (2020). Derribando muros invisibles: los presupuestos participativos jóvenes. En Y. Cabannes, J. M. Mayor, y J. Molina (Eds.), Presupuestos Participativos: aportes y límites para radicalizar la democracia. Valencia: Tirant Lo Blanch.

OIDP. (2016). Claves para la participación infantil y juvenil: el presupuesto participativo joven. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.

Pimienta, A. (2008). Los escenarios de educación informal como proceso de formación ciudadana: el caso del Presupuesto Participativo en Medellín. Uni-Pluri/Versidad. Suplemento Educación, Ciudadanía Y Democracia. Universidad de Antioquia, 8 (3), 1–10.

Pontual, P. (2004). Construyendo una pedagogía de gestión democrática: El Presupuesto Participativo como escuela de ciudadanía. Revista La Era Urbana, 60–61.

Valderrama, R. (2012). Los procesos de participación como un espacio educativo de desarrollo de la pedagogía. Cuestiones Pedagógicas, (22), 351–376.

José Manuel Mayor Balsas.

Profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de Murcia y Técnico de Dinamización Comunitaria del Ayuntamiento de Molina de Segura. Doctor en Ciencia Política y Administración Pública. Miembro del Grupo de Investigación Estudios Cívicos e Innovación Social (GECIS). Colaborador del Consejo de la Transparencia de la CARM durante el periodo 2015-2020.

Elena Oliva Palazón.

Técnica de Dinamización Comunitaria del Ayuntamiento de Molina de Segura. Neuropsicóloga. Colaboradora del Grupo de Investigación Estudios Cívicos e Innovación Social (GECIS) de la Universidad de Murcia.

María José Baeza Hernández.

Técnica de Dinamización Comunitaria del Ayuntamiento de Molina de Segura. Pedagoga. Colaboradora del Grupo de Investigación Estudios Cívicos e Innovación Social (GECIS) de la Universidad de Murcia.

Francisco Oliva Palazón.

Arquitecto. Colaborador del Presidente del Consejo de la Transparencia de la CARM durante el periodo 2018-2020 y colaborador del Grupo de Investigación Estudios Cívicos e Innovación Social (GECIS) de la Universidad de Murcia.

5. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE MURCIA. UNA APROXIMACIÓN DESDE EL TEATRO SOCIAL.

Israel López Marín.

La participación ciudadana es quizás el punto que más preocupa a quienes desarrollan un proyecto de Teatro Social desde una perspectiva comunitaria. Pero ¿a qué nos referimos cuando hablamos de participación ciudadana?

La participación ciudadana puede ser entendida desde diferentes perspectivas. Por ejemplo, las elecciones constituyen una forma de participación activa por parte de la ciudadanía cada cuatro años en la política de los países democráticos, regulada por el estado, en la que quedan excluidas las personas de origen extranjero.

Ahora bien, sí existen otras maneras de entender la participación ciudadana más allá de que esta pueda darse en un momento concreto y puntual, podemos concebirla como un proceso constante. De hecho, la Constitución española plantea que:

> Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (artículo 9.2 de la Constitución Española, 1978).

Otro aspecto importante que hay que tener en cuenta cuando hablamos de procesos participativos es el concepto de ciudadanía. Para el desarrollo cultural comunitario, todas las personas que viven en un territorio tienen el mismo reconocimiento, los mismos derechos y, obviamente, cuando planteamos que su objetivo último es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de un territorio, es sin excepción (Moreno, 2016).

Por ello, la participación se entiende como un derecho y obliga a los poderes a facilitarla, con lo que los ciudadanos tenemos derecho a participar igualmente en la economía, en la cultura y en la vida social. Pero ¿cuáles son los mecanismos que articulan esta participación?

Considero la ciudadanía como un concepto dinámico y relacional; una práctica orientada al desarrollo de capacidades y poderes colectivos para la creatividad, la acción y la transformación social.

La ciudadanía, como categoría política que alude a la pertenencia y a la participación de las personas en la sociedad, ha adquirido relevancia social y educativa en los últimos años (Ballesteros-Velázquez, Mata-Benito, y Padilla-Carmona, 2013).

El significado de la ciudadanía se vincula a la práctica, concibiéndose, así como un concepto dinámico y relacional, una forma colectiva de pertenencia activa a la comunidad (Ballesteros-Velázquez, Mata-Benito, y Padilla-Carmona, 2013). Es más, si profundizamos en el significado de ciudadanía y de ciudadano nos remitimos a la afirmación de Boal, el cual asegura que "el ciudadano no es aquel que vive en sociedad: ¡es aquel que la transforma!" (Boal, 2012, p. 31).

La ciudadanía y las asociaciones vecinales viven el día a día de las comunidades y, por lo tanto, tienen un conocimiento directo de cómo es la vida en el barrio y qué problemas tiene. Además, los vecinos tienen derecho a participar en la toma de decisiones que afecta a su vida cotidiana y a su entorno inmediato.

Asimismo, los diferentes profesionales que trabajan en la comunidad poseen otro conocimiento sobre esa misma realidad, seguramente algo más distante y con una mirada mediatizada por sus conocimientos técnicos. Sin embargo, su aportación es igualmente importante, puesto que son los representantes de la administración en el territorio.

Por todo lo mencionado acerca de la participación en las comunidades, el trabajo en grupo que conlleva el Teatro Social no es sencillo. Sabemos que los grupos pasan por fases y que algunos momentos son difíciles, pero superada la fase de conflictos y trabajando la colaboración, la cooperación y

la negociación, desde un modelo de funcionamiento grupal democrático, se podrá avanzar hacia la ejecución de los objetivos previstos.

Por tanto, no se trata de dirigir sino de trabajar conjuntamente permitiendo que el grupo avance según su propio ritmo y según el grado de implicación que desee (Boal, 1980), ya que sin participación no tenemos proyecto de desarrollo cultural comunitario. Por ello, cuando los profesionales se plantean un proyecto de este tipo y pretenden implicar al máximo a la comunidad, han de ser conscientes de que es prácticamente imposible la participación de todos los vecinos y con el mismo grado de implicación.

La puesta en práctica de proyectos artísticos como el Teatro Social comporta la realización de propuestas participativas que, basadas en la creatividad, fomentan las relaciones entre las personas y contribuyen a construir marcos de intervención que revierten en los participantes y en la comunidad en la que viven.

Los procesos participativos resultan complejos, pero son la base para generar sentimiento de pertenencia a la comunidad y para que el proyecto que se desarrolla se sienta como propio y tenga un efecto real en la ciudadanía. Es importante señalar que los participantes en el taller de Teatro Social puedan actuar como portavoces de los intereses de los grupos y devolver luego las aportaciones que se hagan a la comunidad. A su vez, el Teatro Social desarrolla el empoderamiento como un proceso que promueve y favorece que los individuos, los grupos y las comunidades conquisten más poder para lograr un mayor dominio de sus vidas. Este proceso de creación colectiva promueve el aprendizaje de la escucha, del diálogo, de la cooperación y de la participación ciudadana.

La participación de la ciudadanía, en un estado de derecho, debe abarcar una serie de ámbitos que son los espacios para la participación y desarrollo de acciones o prácticas que le sirven de sustento. Por ello, bien sea en los ámbitos de actuación como en las actividades concretas, toda acción de participación ciudadana se enfoca desde diferentes perspectivas (Ander-Egg, E. 2006):

- **En lo individual,** tiende a estimular la emergencia de personas capaces de implicarse y comprometerse para aportar sus capacidades y habilidades en la transformación de su entorno y potenciarlas como sujetos sociales autónomos y organizados, solidarios y dialogantes con otras perspectivas y puntos de vista.

- **En lo social,** tiende a fortalecer el tejido social mediante la participación en la vida colectiva, a través de organizaciones capaces de dar respuesta a los problemas y necesidades que se dan en el ámbito social, y a desarrollar el sentido de pertenencia y de afirmación de su propia identidad con total respeto a todas las manifestaciones del pluralismo propio de nuestra sociedad.

- **En lo cultural,** tiende a convertir un "público-espectador" en "participante-actor" de actividades sociales y culturales. Ello se consigue creando espacios de relación y comunicación, en donde los recursos faciliten la creatividad individual y colectiva como alternativa al consumo pasivo.

- **En lo educativo,** tiende a ofrecer ámbitos de experiencia real para desarrollar formas y hábitos democráticos de actuación, al mismo tiempo que, en otro orden de cosas, se sensibiliza a la ciudadanía para que la preocupación de formación permanente sea algo que tiene que ver con el desarrollo de la propia vida.

La participación ciudadana se orienta, por tanto, a la integración de la ciudadanía en el proceso de adopción de decisiones en el funcionamiento de su comunidad. Es un proceso a partir del cual la comunidad crece y se fortalece a través de sus decisiones, que en sí mismas favorecen, de forma positiva, las condiciones de vida que le afectarán, comprometiéndose de forma colectiva con sus problemas y soluciones.

Como se viene observando, el Teatro Social tiende a generar procesos de participación en la ciudadanía, por lo que su metodología debe estar orientada hacia este fin. La ciudadanía crítica y participativa se aprende, aprendizaje que constituye un proceso de construcción permanente que se realiza más por la vía informal que por la vía formal. Es decir, se aprende a

ser ciudadano o ciudadana "siéndolo", poniendo en práctica la ciudadanía, implicándonos personalmente en los grupos, en los procesos colectivos de toma de decisiones (Ballesteros-Velázquez, Mata-Benito, y Padilla-Carmona, 2013).

Por ello, en la búsqueda de una metodología participativa hay tres cuestiones que debemos tener en cuenta (Ander-Egg, E. 2006):

- La **superación de la concepción bancaria de la educación**, para poder transformar la "pedagogía de la respuesta", propia de la educación tradicional, en una "pedagogía de la pregunta", centrada en el aprendiz.

- La **búsqueda de la autogestión** en cuanto forma para organizar el trabajo cultural, educativo y social y, como forma previa a la autogestión, trabajar con un auténtico estilo democrático. Las acciones de Teatro Social buscan desarrollar la creatividad, como una capacidad para dar respuesta a los propios problemas, mediante el trabajo conjunto y la participación.

- La marcha hacia una **pedagogía de la comunicación** total, como estrategia más eficaz para comunicarse con la gente y para que los mensajes no solo sean transmitidos, sino también recibidos.

Toda acción que promueva la participación debe respetar las diferencias individuales en cuanto a los modos de participación, entendiendo por "diferencias individuales" tanto los estilos personales como las diferentes manifestaciones culturales con que se expresan las colectividades, por lo que imponer una forma única de participación supone una negación de la participación.

En estos procesos, el grupo supone algo más que la suma de sus miembros, ya que permite a los individuos crecer y aprender juntos, aportando el acompañamiento que refuerza los propios planteamientos. De ahí la necesidad de buscar aliados, de crear vínculos que permitan la consecución de fines comunes:

> A lo mejor una obra de teatro es mucho mejor de profesionales, seguro que, de amateur, pero la ventaja de que lo hagan amateur es que han estado tres meses juntándose siete personas y eso crea vínculos; y esos vínculos además se construyen y cuando haya un problema […] esos siete tendrán vinculación para poder articular una protesta, una queja, o buscar una solución (Ballesteros-Velázquez, Mata-Benito, y Padilla-Carmona, 2013, p.134).

Teatro Social en Murcia

El Teatro Social en el municipio de Murcia se ha venido desarrollando a través de pequeñas iniciativas en distintos barrios de la ciudad y con diferentes actividades. Mediante el Teatro Social en Murcia se trabajan temas de diferente índole y con grupos de personas diversos. En el municipio de Murcia podemos encontrar pequeñas experiencias como las desarrolladas por la Asociación "Sinestesia Iniciativas Socioculturales", asociación que desde el año 2012 viene desarrollando diferentes acciones relacionadas con el Teatro Social en barrios y pedanías de la ciudad. Entre las acciones que han llevado a cabo destaca la experiencia de "Luz de Farolas", taller de Teatro Social desarrollado en la pedanía de Guadalupe desde el año 2014 o "La Barraca", taller de Teatro Social desarrollado en el Auditorio y Centro de Artes Escénicas 'Sebastián Gálvez Arce' de la pedanía de Beniaján, desde el año 2016.

Si nos centramos en las actividades que se desarrollan en Murcia destaca el Teatro Social desarrollado con niños y niñas, lo cual permite "construir espacios de participación infantil". Gracias al Teatro Social, se puede mostrar a los más pequeños situaciones conflictivas de un modo diferente, no violento para ellos, pero que sí despierte en los niños y niñas la inquietud por saber, por querer opinar y querer solucionar, es decir, a través del Teatro Social se pretende darles "la oportunidad de manifestar cómo les hacía sentir el entorno y qué soluciones podían aportar al mismo". De este modo, si el Teatro Social empieza a desarrollarse desde la infancia, los niños y niñas interiorizarán la necesidad de cooperación y participación,

al tiempo que se formarán en la interculturalidad y considerarán la búsqueda conjunta de soluciones a problemas comunes como un denominador común en su vida y en su relación con las demás personas que forman su entorno.

Esta dimensión real del Teatro Social es fundamental puesto que permite comprobar a través de la práctica, en este caso a través de niños y niñas, la eficacia y eficiencia del mismo. Es interesante observar cómo el Teatro Social impulsa a los niños y niñas a hacer preguntas, ofrece "un espejo para reflexionar" sobre una gran diversidad de temas. Además, la implicación será completa cuando un grupo de personas participan en la creación, participan en la selección de los temas a tratar, participan del modo de exponer las ideas, consensuan, reflexionan... tareas que si empiezan a fomentarse desde edades tempranas favorecerán que los futuros ciudadanos adultos sean críticos y constructivos.

En el municipio de Murcia no solamente se realizan actividades con niños y niñas, sino que también cabe resaltar las relacionadas con adolescentes. En ésta se muestra como factor fundamental el trabajo tanto con adolescentes como con personas mayores, quedando patente cómo esta diversidad de edades supone un amplio abanico de aprendizaje. El Teatro Social constituye, de esta forma, una herramienta que enseña a trabajar en equipo, a entender que no vivimos aislados y que para luchar por tus derechos y contra las opresiones tienes que organizarte y participar de la comunidad independientemente de las diferencias de edad, procedencia o cultura.

Siguiendo con las actividades desarrolladas, el Teatro Invisible constituye una actividad que ofrece a los participantes la posibilidad de reflexionar de manera conjunta sobre aquello que nos importa, ponerles palabras a esas emociones y expresarlo a través de nuestros cuerpos. Junto con esta actividad encontramos otras como el Fototeatro, actividad que pretende despertar la conciencia de los ciudadanos que no participan directamente del Teatro Social, de aquellas personas que pasean por la calle y se encuentran ante una actuación de un grupo de Teatro Social, permitiendo así crear un impacto, desencadenar una reacción.

Si nos centramos en los temas diferentes que se trabajan a través del Teatro Social en el municipio de Murcia, éstos se focalizan en conflictos que están presentes en el día a día de nuestra sociedad. El Teatro Social nos permite visualizar otro tipo de violencia que nos atañe como ciudadanía. Nos permite ver desde una visión crítica realidades violentas como el bullying, el paro… realidades que se han convertido en un denominador común del día a día, realidades que aparecen diariamente en los informativos y no nos permiten ver más allá. Todas estas situaciones violentas son sufridas por personas que conviven en nuestras mismas ciudades, "personas que necesitan ser expresadas, ser oídas... personas que necesitan ser partícipes de su comunidad.

A través del Teatro Social se hace posible que estas realidades sean vistas desde una nueva perspectiva, haciendo a los participantes más sensibles hacia dichos conflictos. Vivir dichos conflictos en primera persona permite a las personas participantes ser más empáticos hacia esas realidades, con lo cual la búsqueda de posibles soluciones tiene más fundamento al tratarse de conflictos que han vivido como reales para ellos mismos.

Sin embargo, a pesar de las actividades que se llevan a cabo en el municipio de Murcia, la repercusión del Teatro Social es muy pequeña todavía. El Teatro Social todavía tiene camino que recorrer para alcanzar las cotas de participación ajenas al teatro comercial que tiene en otros países. Es necesario que exista un compromiso por parte de todos los agentes que forman parte de la ciudadanía y que la rigen. En el caso de Murcia, se practica Teatro Social, pero en pequeños contextos. No existe una presencia amplia del Teatro Social, no existe un gran conocimiento del mismo por parte de toda la ciudadanía. Por ello, el desafío actual para el Teatro Social en Murcia es quitarle el marco estético, es decir, volverlo una práctica menos encorsetada donde los participantes actúen libremente y con reciprocidad.

A pesar de esto, el Teatro Social tiene la capacidad para transformar a un barrio, a una comunidad y permite democratizar la participación de cada barrio con lo cual el Teatro Social, tiene repercusión en los barrios en los que se desarrolla. Una repercusión dentro del propio barrio ya que es la propia ciudadanía la que hace Teatro Social. A través de él, aprendes a

conocer a tus vecinos, dialogas con ellos, aprendes a conocerlos, y además, reflexionas sobre la situación de tu barrio, el estado en que se encuentra, cada sesión de Teatro Social parte de la realidad cercana de los participantes, realidad que es común puesto que todos forman parte del mismo barrio. Una acción que, genera reflexión y, por tanto, voluntad de participación y de transformación.

Bibliografía.

- Ander-Egg, E. (2006). Metodología y práctica de la Animación Sociocultural. Madrid: Editorial CCS.
- Ballesteros-Velázquez, B. Mata-Benito, P. y Padilla-Carmona, Mª. T. (2013). Ciudadanía participativa y transformadora: análisis de discursos y propuestas de aprendizaje. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Boal, A. (2012). La estética del oprimido. Barcelona: Alba.
- Boal, A. (1980). Teatro del oprimido. México D.F: Nueva imagen.
- López Marín, I. (2019). El Teatro Social como herramienta de participación ciudadana en el municipio de Murcia. Sevilla: Editorial Samarkanda.
- Moreno González, A. (2016). La mediación artística. Arte para la transformación social, la inclusión social y el desarrollo comunitario. Barcelona: Octaedro.

Israel López Marín.

Educador Social y Pedagogo. Especialista en Intervención Social y Gestión de la Diversidad en el Ámbito Local, por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) y Master en Educación Intercultural y Estudios Interculturales por la UNED. Su actividad profesional la dedica a la educación y a la intervención social y el desarrollo comunitario intercultural. Desde el año 2018 es Coordinador de Fundación Cepaim para el centro de Cartagena

6. VOLUNTARIADO DE PERSONAS MAYORES. EL APRENDIZAJE DE LA PARTICIPACIÓN ACTIVA PARA UN ENVEJECIMIENTO SALUDABLE.

Elvira Medina Ruiz

En el contexto de envejecimiento demográfico que vive España, nadie duda del importante recurso que suponen las personas mayores y la necesidad de fomentar la participación y fidelizar el voluntariado intergeneracional. La contribución de las personas mayores a la sociedad es un tema que ha ido ganando importancia en los últimos años. Pese a que a partir de los 65 años la mayoría de personas dejan de trabajar, muchas permanecen activas participando como voluntarios en organizaciones sociales de diferente tipo. Esta participación tiene un doble beneficio. Por un lado, ayuda a las entidades a mantener sus niveles de actividad, ya que muchas de ellas requieren la presencia de voluntarios para mantener programas y servicios (Systeme, 2015). Por otro lado, se sabe que la actividad voluntaria tiene numerosos beneficios sobre la persona voluntaria tales como la mejora de su estado de ánimo y el retraso de la aparición de enfermedades (Morrow-Howell, Hong y Tang, 2009; Ho, 2015), e incluso puede reducir la mortalidad (Konrath, Fuhrel-Forbis, Lou, y Brown, 2012).

Al mismo tiempo y desde hace algunos años, las organizaciones sociales están apreciando una disminución cada vez mayor del tiempo de permanencia de los voluntarios en los programas, con las consecuencias y perjuicios que esto implica (Dávila, 2008; Folia, 2010). Sin embargo, se ha demostrado que esta tendencia es inferior en las personas mayores voluntarias (Medina, 2018).

Como todos sabemos, la pandemia provocada por la COVID-19 ha tenido un fuerte impacto a nivel social y sanitario siendo los principales perjudicados las personas mayores, no solo por las elevadas tasas de mortalidad sino porque las medidas de distanciamiento social impuestas

para su protección, han dado lugar a un agravamiento del aislamiento social y el sentimiento de soledad de nuestros mayores.

Será responsabilidad de las administraciones y la sociedad civil mitigar y corregir este aislamiento y no retroceder en los espacios de participación social que se habían ganado en los últimos años, con fenómenos tan mediáticos y trascendentes como los Yay@flautas o la Marea de Pensionistas.

1. Panorama actual del voluntariado en España.

El espíritu solidario, la ayuda y la colaboración entre personas ha sido algo consubstancial a la propia historia del ser humano. El voluntariado como acción altruista tampoco es algo nuevo ni exclusivo de nuestra civilización, sino que podemos apreciar muestras de ello en distintos países y culturas. Ha estado presente, aunque bajo diversas formas, a lo largo de la historia.

El voluntariado no es tampoco un fenómeno nuevo en España. Si decidiéramos hacer un recorrido a lo largo de la historia podríamos encontrarnos con experiencias solidarias y de ayuda mutua desde antes de la Edad Media. Lo que podemos considerar más novedoso es la aplicación del término voluntariado a una acción mucho más coordinada y organizada, ligada principalmente a las entidades sin ánimo de lucro, que tiene su origen en España en los años ochenta (López-Cabanas y Chacón, 1999).

El voluntariado es un fenómeno social contemporáneo que queda definido por el carácter altruista de sus acciones (Sánchez, Cedena y Castellano, 2011) y su canalización a través de las organizaciones sin ánimo de lucro. La Constitución de 1978 creó un marco jurídico favorable para legislar las acciones solidarias que se venían realizando desde hacía décadas y las leyes de voluntariado estatales y autonómicas han dotado al voluntariado de un marco legislativo propio. La más reciente, la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de 2015, recoge parte de las demandas y reivindicaciones que venían haciéndose desde que se aprobara la primera ley estatal en 1996.

De hecho, el voluntariado ha ido mutando y adaptándose a las tendencias y cambios de la sociedad como, por ejemplo, el cibervoluntariado, ligado a las nuevas tecnologías o el voluntariado corporativo, vinculado al sector empresarial.

El voluntariado ha demostrado estar cuando se le necesita, aunque a menudo, este ha sido una forma de participación encorsetada y carente de pensamiento crítico. Vemos, por ejemplo, cifras astronómicas de participación en las grandes recogidas de alimentos sin una reflexión que acompañe a las preocupantes cifras de pobreza y exclusión en un país como España. Este mismo fenómeno lo vemos a diario en los medios de comunicación consecuencia de la crisis social y económica provocada por la pandemia.

No es raro encontrar a personas mayores entre los cientos de voluntarios que participan en las recogidas y entregas de alimentos a personas vulnerables. ¿Qué sabemos entonces de estos voluntarios mayores que han decidido entregar su tiempo tras la jubilación?

2. Las personas mayores voluntarias, un fenómeno desconocido

Según el Avance de Explotación del Padrón Continuo 2021 (INE, 2021), en julio de 2020, había en España 9.218.381 personas mayores con 65 años o más. Lo que supone un 19,47% sobre el total de la población que se sitúa en los 47,3 millones. Pese a ser el colectivo más castigado por la pandemia, las personas mayores suponen ya un quinto de la población española.

El incremento de la esperanza de vida en España tiene, en relación con el voluntariado, dos efectos simultáneos: por una parte, hay muchas más personas mayores que podrían ejercer su solidaridad por la vía del voluntariado, ya que no solamente disponen de tiempo al estar jubiladas, sino que además muchas de ellas se encuentran en buenas condiciones de salud, por lo que pueden dedicar parte de su actividad a la ayuda de otras personas (PVE, 2011) y; por otra parte, constituyen un magnífico potencial humano para colaborar como voluntarios en cualquier programa que se

precie (Jordana, 2010). Esta vía además se presenta como una buena manera de mantener niveles de participación social aceptables.

En los últimos años, desde organizaciones tanto públicas como privadas, se está insistiendo en la necesidad de potenciar la participación de las personas mayores. El peso demográfico de las personas mayores en los próximos años es innegable, pero esta tendencia debe ir acompañada de la presencia de los mayores en la vida pública, potenciando su participación social. La aparición del término 'envejecimiento activo' es lo que mejor resume la tendencia que debemos seguir en los próximos años y no dejarnos arrastrar por la tendencia al aislamiento y la reclusión derivadas de la pandemia.

La entrada a la vejez, muchas veces marcada por la jubilación, empieza a reconocerse como un buen momento para introducir cambios en la vida, desarrollar nuevos proyectos, cuidar la salud y hacer ejercicio, en definitiva, hacer cosas que no se habían hecho durante la vida adulta (IMSERSO, 2011). También es un buen momento para continuar o comenzar con una mayor participación activa en la sociedad, militando en causas sociales y siendo altavoces de la sociedad civil como cualquier otro colectivo. Tengamos en cuenta, además, que la actividad se convierte en un importante indicador de la calidad de vida global de los mayores (Agulló, Agulló y Rodríguez, 2002).

La participación se está convirtiendo en un elemento muy importante de la dinámica social, además de ser considerado un determinante clave del envejecimiento saludable (IMSERSO, 2011; UDP, 2013). Cada vez hay más personas mayores, y cada vez más participan y forman parte de la sociedad de una manera activa. Actualmente estar jubilado no quiere decir pasividad, sino sólo jubilación del mundo laboral (Cáritas, 2009).

En 1991, la Asamblea de Naciones Unidas, en sus Principios a favor de las personas mayores subrayó la idea que «deberán poder buscar y aprovechar oportunidades de prestar servicio a la comunidad y de trabajar como voluntarios en puestos apropiados a sus intereses y capacidades».

Han pasado muchos años desde la recomendación que hacía Naciones Unidas y es cierto que cada vez se nombra más a las personas mayores voluntarias, pero en el fondo poco se sabe sobre ellas y seguimos sin tener mucha información sobre esta importante tendencia.

En países como Australia, Estados Unidos o Canadá se dedican esfuerzos específicos para la atracción de las personas mayores al campo del voluntariado (IMSERSO, 2008). En Europa encontramos algunos ejemplos en Francia y Reino Unido (Hatto-Yeo, 2007). España no es muy diferente al resto de países europeos, siendo aún pocos los esfuerzos concretos que se realizan para potenciar el voluntariado de mayores. De hecho, según el Barómetro de la Unión Democrática de Pensionistas (2013) sólo un 17,6% de las personas mayores declaraban haber recibido en alguna ocasión una propuesta para hacer voluntariado en una ONG, asociación o entidad social.

En general, sabemos poco de las personas mayores y se hacen pocos esfuerzos para generar espacios de participación social para ellos. La mayoría de los estudios publicados sobre voluntariado y mayores han girado en torno a los factores relacionados con su desarrollo, es decir, la relación entre voluntariado y el trabajo remunerado, y sobre qué implicaciones tiene tras la jubilación y los beneficios que se desprende para los que realizan voluntariado.

Existen muy pocos estudios sobre el perfil de la participación social y voluntaria de los mayores en España. Lo que podemos apuntar a grandes rasgos sobre el perfil participativo de los mayores es, por ejemplo, que participan más las mujeres, los que tienen mayor nivel de formación, con una gran presencia de universitarios y los que viven con su pareja (Butrica, Johnson y Zedlewski, 2009; UDP, 2013; Medina, 2015).

Si atendemos a los datos europeos, nos encontramos una situación bastante parecida a la de España. El estudio realizado por Hank y Erlinghaen (2009) basado en la encuesta SHARE (Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe) de 2008 encontraba importantes diferencias entre países europeos y apuntaba que el contexto social en el que viven los mayores determina su participación y prevalencia en las actividades de voluntariado.

Los mayores españoles no son los que menos hacen voluntariado, pero tampoco los que más. España se encontraría en una posición intermedia (EUROSTAT, 2012; IMSERSO, 2008; UDP, 2013). No debemos perder de vista que, junto con el voluntariado formal, también existe un importante porcentaje de población mayor que invierte su tiempo ayudando a otras personas de manera informal, o incluso militando activamente en movimientos sociales como los Yay@flautas o la Marea de Pensionistas que pese a no figurar en las estadísticas tiene una gran importancia en las cuentas nacionales (Del Barrio, 2007).

En los próximos años, las entidades y las administraciones públicas tienen un reto por delante a la hora de abordar la participación social de las personas mayores. Si queremos tener una sociedad plena y con calidad democrática no podemos obviar a uno de los grupos mayoritarios de nuestra pirámide. Él mismo grupo que ha sobrevivido a varios crisis económicas y sociales. Los supervivientes de la Dictadura. Los mismos que fueron el sustento de hijos y nietos durante la crisis de 2008. No solo es una obligación de cualquier estado que se quiera llamar democrático, sino que es una obligación moral y una deuda que tenemos con ellos.

Bibliografía

Agulló, M.S.; Agulló, E. y Rodríguez, J. (2002). Voluntariado de mayores: ejemplo de envejecimiento participativo y satisfactorio. Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado, 45, pp. 107-128.

Butrica, B. A., Johnson, R. W. y Zedlewski, S. R. (2009). Volunteer dynamics of older Americans. Journal of Gerontology: Social Sciences, 64(5), pp. 644–655.

Cáritas Española (2009). Voluntariado y personas mayores. Material formativo. Madrid: Cáritas Española Editores.

Dávila, M.C. (2008) Abandono del voluntariado. Tasas de abandono y causas más frecuentes. Comunicación e Cidadanía, 5.

Del Barrio, E. (2007). Uso del tiempo entre las personas mayores, Boletín sobre el envejecimiento, IMSERSO, 27

EUROSTAT (2012). Active Ageing and solidarity between generations: A statistical portrait of the European Union 2012.

Folia (Franco y Guilló)-Observatorio del Voluntariado PVE. (2010). Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España. Estudio y sistema de indicadores clave. Madrid: Plataforma del Voluntariado de España.

Hank, K. y Erlinghagen, M. (2009). Dynamics of Volunteering in Older Europeans. The Gerontologist, 50(2), pp. 170–178.

Hatto-Yeo, A. (2007). Ageing and social policy: a report for volunteering in the third age. Oxford: Volunteering in the Third Age. The Beth Johnson Foundation.

Ho, H.C. (2015). Elderly volunteering and psychological well-being. International Social Work,25. Retrieved at http://isw.sagepub.com/content/early/2015/11/25/0020872815595111.abstract.

IMSERSO (2008). La participación social de las Personas mayores. Madrid: IMSERSO.

IMSERSO (2011) Libro Blanco sobre Envejecimiento Activo, Madrid, IMSERSO.

INE (2021) Avance del Padrón continuo. Resultados Provisionales a 1 de julio de 2020. Instituto Nacional de Estadística. Madrid.

Jordana, J.L. (2010) Importancia del Voluntariado de mayores. Jornadas sobre Autonomía personal. Claves y retos. Ayuntamiento de Madrid. Madrid.

Konrath, S, Fuhrel-Forbis, A., Lou, A. y Brown, S. (2012). Motives for volunteering are associated with mortality risk in older adults. Health Psychology, 31(1), pp. 87–96.

López-Cabanas, M y Chacón, F. (1999). Intervención psicosocial y servicios sociales: Un enfoque participativo. Madrid: Editorial Síntesis, S.A.

Medina, E. (2015). Satisfacción e intención de permanencia de personas mayores voluntarias. Uno modelo explicativo. (Tesis inédita). Universidad de Murcia. Facultad de Trabajo Social, ES.

Medina, E. (2018). Gestión del voluntariado desde la perspectiva senior: una propuesta desde el Trabajo Social en Intervención para la gestión positiva de conflictos desde el trabajo social, Monterrey: Tirant lo Blanch.

Morrow-Howell, N., Hong, S.L. y Tang, S. (2009). Who benefits from volunteering? Variations in perceived benefits. The Gerontologist, 49(1), pp. 91-102.

Plataforma del Voluntariado de España (2011). Profundizar en el voluntariado: los retos hasta 2020. Madrid: La Plataforma del Voluntariado-Observatorio del Voluntariado.

Systeme Innovación y Consultoría (2015). El tercer sector de acción social en 2015: impacto de la crisis. Madrid: Plataforma del Tercer Sector.

UPD (2013). Voluntariado Social UDP: Tal como somos. Madrid: Unión Democrática de Pensionistas y Jubilados de España (UPD).

Sánchez, M., Cedena, B. y Castellano, I. (2011). Contexto legislativo del voluntariado en España. Leyes y planes. Revista española del Tercer Sector, 18, pp. 227-233.

Elvira Medina Ruiz.

Nacida en Murcia. Diplomada en Trabajo Social, Master en Mediación y Doctora en Trabajo Social, todo por la Universidad de Murcia.

Actualmente es Profesora Contratada Doctora Permanente en el Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales en la Facultad de Trabajo Social.
Ha sido Vicedecana de Calidad y Estudiantes en dicha Facultad y Secretaria de Departamento.
Sus principales líneas de investigación están relacionadas con la participación, el voluntariado y las personas mayores. Ha realizado estancias de investigación y docencia en universidades nacionales e internacionales. Además colabora con diferentes movimientos políticos y sociales en materia de derechos sociales.
Pertenece al Grupo IRIS, Encuentros por la Transparencia, donde coordina la parte social.

7. ¿CÓMO ENSEÑAR LA PARTICIPACIÓN DESDE EL VOLUNTARIADO AMBIENTAL?.

Juan Diego López Giraldo.

Preguntas introductorias[459] :

- ¿Consideras que el ejercicio de los derechos de asociación y participación constituyen unas herramientas de innovación y transformación social en la sociedad?

La respuesta es sí. Pero es necesario matizar la respuesta en varios aspectos. El marco de referencia es ese cambio social tan aclamado desde muchos sectores y años, tiene muchas aristas, y habría que definir exactamente ¿cuál es la transformación que se busca? Este objetivo define y centra todo el proceso de manera definitiva. Definir esa transformación social, determina las herramientas de innovación que se requieren; y, además, aclara quienes son los impulsores y beneficiarios. Allí es donde el derecho de asociación y participación entran a jugar un papel fundamental. Normativamente, tanto el derecho de asociación como los reglamentos de participación ciudadana pueden ser unos buenos instrumentos de iniciación sobre los derechos y deberes de las reglas de vida colectivas y el funcionamiento de la justicia y la legalidad, que deberían ser acatados y conocidos por tod@s los ciudadan@s, incluidos los propios gobernantes. Hay que decir que, las innovaciones son sociales en sus medios y en sus fines, y que requieren tiempo y recursos. Por tanto, hay que decidir los alcances en una dirección o en otra. Sobre la transformación social, primero, esto trae consigo muchos adeptos, pues en el proceso de desestabilización de lo hasta ahora estable, surgen fuerzas de auto

[459] Nota del editor: las preguntas introductorias fueron lanzadas a los autores para situar, en términos comunes, la base del planteamiento del capítulo colaborativo, aunque cada persona ha tenido total libertad para desarrollar su artículo. Juán Diego López Giraldo, sí que desarrolla su texto a partir de las preguntas planteadas inicialmente.

protección para retornar a la homeostasis del sistema enfermo. Es un riesgo que hay que gestionar junto con el cambio. Lo **segundo**, habría que definir los ámbitos de actuación para esa transformación, para el buen gobierno: planificación urbana/rural, políticas energéticas, democracia local, contratación, compromisos políticos, cuidados sociales y salud pública, economía solidaria, innovación educativa y tecnológica… ¿cuál es el sector elegido? hay ya algunos ejemplos para estudiar como co-produciendo la ciudad de Manchester.

La transformación social, daría para una extensa reflexión, pero se podría valorar un ejemplo cercano: los pasos de la implantación de la agenda 21 local en el Municipio de Murcia, los diagnósticos ambientales realizados por el ayuntamiento, los consejos y foros municipales de medio ambiente y los planes de participación social e información ciudadana, comunicación y educación ambiental, y los frutos que han dado para transformar socialmente a esta ciudad española. ¿es la transformación que se buscaba? ¿Qué lecciones se han recibido tanto de los participantes cómo de las autoridades organizadoras? Tras 13 años de este proceso, iniciado en mayo 2007, ¿Se ha visto una transformación social en Murcia en el modelo de gobernanza? Puede ser un punto de inicio para el debate.

- ¿Como crees que debe plantearse la enseñanza y el aprendizaje de la transparencia, y la participación en nuestro sistema educativo y, en un sentido más general, en nuestra sociedad?

Para poder participar, se necesitan conocimientos, conceptos sobre derechos como: libertad, igualdad, justicia, y además sobre dignidad, el poder, el conflicto, el bien común, la solidaridad, la corresponsabilidad entre otros. Luego habría que ver los tipos y niveles de participación ("efectiva"), pues puede darse la participación solo por consulta no vinculante, lo cual ofrece una tipología "green wash" (de lavado de cara) y muy conveniente para estos procesos en términos democráticos y de transparencia.

Enseñar como los ciudadanos pueden participar en el desarrollo de programas y proyectos comunitarios, partiendo desde una participación interactiva, por derecho propio de la comunidad con metodologías

interdisciplinarias, que busquen múltiples perspectivas y utilicen un proceso de aprendizaje estructurado y sistémico, que permanezca en el tiempo sería lo deseable.

Esto necesariamente estaría vinculado al control e influencia directa sobre las decisiones locales adoptadas en la gobernabilidad que determinan como son utilizados los recursos existentes y cómo pueden participar (realmente) los grupos sociales interesados en mantener las prácticas y las estructuras, desde su diagnóstico, el desarrollo de las acciones, la formación continua, el fortalecimiento democrático de las entidades locales, entre otros.

El reto de abordar la inclusión educativa con una perspectiva sistémica implica necesariamente transformaciones a todos los niveles: el aula, el proyecto pedagógico y funcional del centro y el sistema educativo. Ya existen casos de estudio donde se ha trabajado la transformación educativa desde la participación ciudadana[460] y son casos que muestran un modelo educativo transformador con principios de inclusión, intercultural y de democratización fortaleciendo "el protagonismo de estudiantes, docentes, familias y comunidad como ciudadanía comprometida". Las mismas autoras, indican que son cuatro los factores que facilitan la participación social en los centros escolares: la cultura colaborativa, el liderazgo inclusivo, las prácticas democráticas y la transformación social.

Desde luego, esto implica ir más allá del puro y estricto formalismo legalista, en todos y cada uno de los aspectos. Y más aún es necesario hacer una formación previa tanto a docentes como de los estudiantes, y hacer pruebas piloto para que estos nuevos modelos sean asimilados, adaptados e incorporados en cada realidad educativa. Esta formación y o participación en experiencias piloto debe hacerse buscando el interés de quienes realmente quieren y están comprometidos con ese cambio, pues hay personas e instituciones que no quieren o no ven la necesidad de ese cambio por imperioso que pueda ser.

Excepciones aparte, siempre habrá comunidades educativas dispuestas a apoyar el cambio y son ellas con las que primero se debe trabajar, para

[460] La escuela incluida en el territorio. Auxiliadora Sales y Odet Moliner (eds) 2020. Ediciones Octaedro. Colección Universidad. 117pp.

abrir el camino, y favoreciendo el cambio desde adentro hacía afuera dando ejemplo.

Se puede comenzar con los delegados de aula, con el cumplimiento y el seguimiento constante de acuerdos, con la voluntad de inclusión, democrática y equitativa para hacer los cambios estructurales necesarios, por ejemplo con la gestión del tiempo en la enseñanza y la existencia de apoyos en cada asignaturas, para poder personalizar el aprendizaje en cada aula, de tal forma que cada estudiante alcance todo su potencial, utilizando incluso tecnología que valore la calidad de la enseñanza de los docentes y el uso de análisis personalizados de los estudiantes con datos combinados que permitan valorar el proceso de enseñanza-aprendizaje de una manera crucial sabiendo fortalezas y debilidades de los estudiantes para que los equipos docentes pueden diseñar mejores programas pedagógicos que empoderen a los estudiantes para que tomen parte activa en su propio aprendizaje, interviniendo en los casos de riesgo y valorando factores que puedan afectar el éxito de cada estudiante.

Figura 1. Fomento y desarrollo de acciones de participación ambiental en centros educativos.

¿Cómo enseñar la participación desde el voluntariado ambiental?

Partiendo de la base que las personas voluntarias implicadas con la protección y conservación del ambiente son ciudadanos que buscan la defensa de los derechos humanos, y en especial de la vida y la libertad, junto con un compromiso social que se ejerce mediante acciones voluntarias con propósitos de diversos temas ambientales, se puede

entrever el potencial que tiene este tipo de voluntariado para aprender a participar.

La preocupación por los temas ambientales, no solo nos va la vida en ello, sino que nos abre un camino de retos y mejoras del ambiente natural y paisajístico donde vivimos sino de toda la sociedad donde estamos inmersos. Así que con la realidad que nos ha tocado vivir y con la información que recabamos de ella, y el conocimiento que elaboramos sobre lo que nos rodea, en ese proceso se llega a critica del modelo de desarrollo consumista preponderante y sobre todo a los valores que subyacen en esos cimientos.

El trabajo en grupo, los proyectos colaborativos, los proyectos de cooperación son espacios educativos ideales para iniciar el trabajo de voluntariado, tanto como si se crea un nuevo grupo, como si se une a uno ya existente. La interacción entre las personas en el grupo, su motivación, su relación amable y el deseo de lograr un objetivo común son el germen para que estas experiencias con proyectos en el tiempo, con actividades diversas, no remuneradas económicamente, pero con los gastos cubiertos, hacen posible la dedicación y el compromiso en acciones voluntarias complementarias, directas, eficaces y puntuales logran cambios en el interior de cada persona y en el entorno.

Estas acciones no logran resolver completamente los problemas ambientales existentes, ni locales, ni globales, pero dejan siempre en evidencia que los problemas sociales no se van a resolver si no se incorpora el respeto ambiental. Las propuestas y soluciones planeadas y desarrolladas por los voluntarios ambientales en el medio natural, en ambientes urbanos, rurales, costeros y marinos continúa sumando y aportando esfuerzos de grupo que contribuyen y buscan mejorar la convivencia con el entorno y con nosotros mismos.

La diversidad cultural, la multidisciplinariedad, la variedad de organizaciones que están cada día aportando en acciones de voluntariado ambiental evidencian sin duda el poder del grupo enriqueciendo los modos de colaboración y partenariado. La conservación de la diversidad biológica

requiere de esa diversidad humana y viceversa. El objetivo no es ir contra ella, sino aprender de ella y aprender de la diferencia.

Ser una persona voluntaria ambiental, es una experiencia enriquecedora desde el punto de vista de experiencia de vida individual y grupal. El compromiso de la acción voluntaria puede perfectamente conducir a darnos cuenta de la razón social presente en toda actividad humana (Puig I Baguer, 2002) . Por tanto, iniciativas escolares orientadas a la educación ambiental y la sostenibilidad, más la proliferación de diversas organizaciones sociales y asociaciones civiles con objetivos pro-ambientales ofrecen oportunidades excelentes para la participación ciudadana activa e incluso ahora con el auge de los proyectos de ciencia ciudadana y ciudadanía ambiental.

Juan Diego López Giraldo.

Es biólogo, educador y emprendedor (https://www.vitaxxi.com). Doble nacionalidad Colombiana y Española desde 1992

Graduado en la Pontificia Universidad Javeriana (Colombia) en 1986 Licenciado en ciencias biológicas. Homologación en España en 1998.

Master en ciencias , en gestión de ambientes litorales por la Universidad de Newcastle Upon Tyne en 1992

Diploma en Educación (CAP) en la Universidad de Murcia 1996.

Ha trabajado en varios proyectos de cooperación internacional de larga y corta estancia con varias agencias europeas (HTS, Progressio, GIZ) en varios países Perú (Asociación Pukllasunchis) , Chile (Más País – Punta Choros) , EL Salvador (San miguel) y Honduras (CREDIA), siempre en ámbito de la formación comunitaria y docente en educación ambiental

Trabajó para el sistema de parques nacionales de Colombia (1987) y fue ayudante de investigación (becario) en el Instituto Smithsonian _ Laboratorio marino de Naos (Panamá) 1990

Fue Asesor científico para la serie documental COTA CERO que hizo la Universidad de Alicante (1994)

Fue Coordinador del Programa de voluntariado ambiental en espacios naturales protegidos de la Región de Murcia mediante contrato con la Administración pública regional, dinamizando al menos 6 proyectos de acción ciudadana en los diferentes espacios de la región desde el mar , pasando por las salinas y en los bosques mediterráneo y de ribera por 10 años (2001- 2011), a partir de los cuales que crearon y consolidaron algunas asociaciones ambientales.

Pertenece a red de instituciones educativas europeas, desde 2007, donde ha presentado y gestionado proyectos educativos Grundtvig, Leonardo, Comenius y ahora Erasmus plus.

Ha sido Evaluador de proyectos KA1 para la SEPIE (Antes AOAPE) 2014-2028

Es secretario y buzo voluntario de la Asociación Hippocampus, en la protección y seguimiento de población de caballito de mar en el mar menor y promueve el proyecto PLUMBUM, un proyecto economía circular que recupera plomo del fondo marino. (2006-2021)

Actualmente es profesor asociado (medio tiempo) en la Universidad de Murcia en el Facultad de Educación (materiales y recursos educativos y TIC; Tutor de prácticas educación social) y el resto del tiempo gestiona proyectos en VITA XXI , una micro consultora, que gracias a una red de profesionales ofrece formación ambiental y participa en proyectos

educativos y ambientales nacionales e internacionales desde hace más de 15 años.

8. LA HUERTA DE MURCIA: EL PATRIMONIO LOCAL COMO ACICATE PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y LA EDUCACIÓN HISTÓRICA

Raimundo A. Rodríguez Pérez

(Universidad de Murcia)

Introducción

El derribo del Molino de Oliver en Aljucer[461] (2008) podría haber sido el enésimo atentado contra el patrimonio cultural de la Huerta de Murcia, pero no fue en vano. Un grupo de jóvenes de dicha pedanía protestó contra la nefasta gestión de la Junta de Hacendados[462], organismo de los regantes, y la habitual pasividad del Ayuntamiento de Murcia y la Consejería de Cultura de la Comunidad Autónoma. Llevó la demolición ante los tribunales, consiguió que el desastre tuviera honda repercusión en la prensa y las iredes sociales. Trece años después el molino sigue sin reconstruirse, de entre los escombros se recuperó el blasón dieciochesco de los López Oliver, hoy restaurado expuesto en el Museo Arqueológico de Murcia, a la espera de que vuelva a su lugar de origen. Fue este el germen de Huermur[463] (Asociación para la Conservación de la Huerta y el Patrimonio de Murcia).

A la vez, en esos años de crisis por la resaca inmobiliaria, se puso en marcha la plataforma cívica a favor de proteger el yacimiento del arrabal andalusí de la Arrixaca, que paralizó el parking de San Esteban. Y los vecinos de la zona sur iniciaron unas protestas, que alcanzarían su cénit, no sin gran represión de las autoridades, para evitar la llegada del tren de alta velocidad en superficie, que hubría partido aún más la ciudad en dos.

---

[461] Siete años sin que la Junta de Hacendados reconstruya el Molino de Oliver (18/12/2017). Disponible en: https://cadenaser.com/emisora/2017/12/18/radio_murcia/1513621482_066667.html

[462] *Ordenanzas y costumbres de la Huerta de Murcia, 1849-2008*. Murcia, Junta de Hacendados de la Huerta de Murcia, 2008. Regulan esta actividad secular, proceden del Derecho consuetudinario y fueron recopiladas por Pedro Díaz Cassou en 1889.

[463] https://huermur.es

Estos tres acontecimientos marcan un cambio de tendencia en la tradicionalmente pobre tradición reivindicativa de Murcia y sus habitantes, frente a otros núcleos de pasado minero e industrial como Cartagena, Asturias, Cataluña o País Vasco. Cuando pasen las décadas y este fenómeno pueda estudiarse con perspectiva, solo entonces podrá calibrarse la relevancia de estos movimientos cívicos y vecinales. Por desgracia, durante el desarrollismo de las décadas de 1950-1970 no existió -ni se habría consentido- nada similar. De ese período viene la destrucción de la casi totalidad del casco antiguo de Murcia (palacios, conventos, baños árabes). Después vendrían los desmanes de la costa, especialmente del Mar Menor o Portmán. Siempre la especulación inmobiliaria, la cortedad de miras y el enriquecimiento de unos pocos por encima del bien común y de unos paisajes que formaban nuestro acervo.

Murcia no es una excepción a nivel nacional, pero sí un exponente preclaro de mala *praxis* caciquil y clientelar, con consecuencias terribles. Ni las instituciones estatales, autonómicas o locales (Confederación Hidrográfica del Segura, Comunidad Autónoma, ayuntamientos…) ni la oposición ni empresarios ni sindicatos, ni siquiera colectivos tan asentados como las peñas huertanas (que componen miles de personas y son un caladero electoral) movieron un dedo a favor de la Huerta de Murcia, sus acequias, molinos o casas torre. Ni antes ni durante ni después del *boom* inmobiliario de la primera década del siglo XXI. Los intelectuales (universidades, academias oficiales) miraron para otro lado. Los ecologistas, con gran prestigio labrado durante décadas, están centrados en otros entornos, si se excluye la recuperación del bosque de ribera en el cauce del Segura, por parte de ANSE u otras iniciativas puntuales. La Huerta es rural, pero demasiado cercana a la ciudad, realmente es periurbana. Además es un paisaje antrópico, creado por el hombre, no es una sierra, un humedal o un ecosistema preexistente.

Han sido colectivos vecinales, sin ánimo de lucro, ajenos al poder fáctico o a los colectivos folclóricos, quienes han comenzado a remover conciencias. Es decir, nadie con intereses en el sistema de poder imperante, tampoco la fiscalía o los tribunales. Cierto que la prensa, en especial diarios regionales como *La Verdad* o *La Opinión*, han sido el mejor altavoz, pero no *motu proprio*, sino a rebufo de las continuas demandas y acusaciones de

Huermur y otras asociaciones similares. Es el caso de Acción Huertana, Huerta Viva o Legado (esta centrada en el municipio de Alcantarilla).

Tan lamentable es el estado de la milenaria Huerta de Murcia, que es rara la semana donde no existan titulares sobre alguna nueva denuncia, juicio o alarma. Estas asociaciones se han convertido en fiscales no oficiales, pero beligerantes, contra el olvido y la dejadez institucional. Recuerdan, a pequeña escala, la labor que a nivel estatal lleva a cabo Hispania Nostra[464], con su Lista Roja del Patrimonio, que recoge cientos de monumentos en ruinas de todas las provincias.

La Huerta de Murcia: orígenes, evolución y problemática

No todo lo que ocurre en la Huerta debe atribuirse solo a las autoridades, si bien es cierto que siempre la ciudad ha concitado más interés e inversiones que su entorno huertano. La Huerta sigue siendo una gran desconocida para los propios vecinos del municipio, que la consideran una reivindicación folclórica e identitaria unos pocos días al año. Pero no un paisaje singular y necesario para un crecimiento sostenible. Por ende, las autoridades no son más que un reflejo de la sociedad, centradas en propaganda e iniciativas puntuales, no visualizan la Huerta como un ecosistema que agoniza. Y los electores no demandan como prioridad que el medio ambiente y la cultura sean dos pilares esenciales del futuro. No parecen ser rentables, craso error.

Es evidente que la Huerta de Murcia no nació con un afán estético ni turístico, ni debe ser ese su fin. Es un entorno cambiante desde que surgió, al menos, en el siglo X[465]. Se trazó para aprovechar la escasa agua del río Segura y obtener alimento y riqueza. Funciona como el sistema circulatorio del cuerpo humano. De hecho, los ingenieros que la trazaron desde la época islámica tuvieron en cuenta ese carácter de sistema de avenamiento: aguas vivas y aguas muertas. La Contraparada[466] sirve como corazón que represa el río y deriva sus aguas a las acequias mayores (Aljufía al norte y Alquibla al sur). De ahí se va ramificando en acequias menores, regaderas y

[464] https://listarojapatrimonio.org

[465] Manzano Martínez, J. "La agricultura de regadío". En *Guía Islámica de la Región de Murcia*. Murcia, Editora Regional, 1990, pp. 123-139; Martínez, M. *La cultura del agua en la Murcia medieval (ss. IX-XV)*. Murcia, Fundación Centro de Estudios Históricos e Investigaciones Locales Región de Murcia y Editum, 2013.

[466] Muñoz Bravo, J. (ed.), *Contraparada*. Murcia, Quaderna Editorial, 2009.

brazales a lo largo de centenares de kilómetros de cauces, desde Javalí Viejo y Javaí Nuevo hasta Santomera y Beniel. Las acequias serían, pues, las arterias, mientras que los azarbes serían las venas, que devuelven las aguas muertas (sobrantes) al río por medio de landronas y meranchos[467].

Con el paso de los siglos, el crecimiento de la población llevó a abrir nuevas acequias, para satisfacer las necesidades, elevar el agua a zonas altas (donde no llegaba por gravedad) o desecar antiguas zonas pantanosas y ponerlas en cultivo, además de asentarse en ellas colonos. Será en la segunda mitad del siglo XV cuando se instalen las famosas ruedas de Alcantarilla[468] y La Ñora, en su origen de madera. Por esta época se abre una nueva acequia mayor, la de Churra la Nueva, que supone todavía hoy el límite septentrional del regadío tradicional. En este período, ya cristiano, se introduce también la morera, que se convierte en el nuevo cultivo predominante, frente a los productos de subsistencia anteriores (viñedo, cereal, olivo). A partir del siglo XIX el pimentón y los cítricos se convertirán en el nuevo paradigma. El esplendor del siglo XVI traerá consigo la desecación del llamado almarjal de Monteagudo, zona pantanosa en el extremo oriental de la Huerta (las llamadas Urdiencas), que todavía hoy en día es la única que conserva relativamente bien la esencia del paisaje, al seguir siendo productiva y con un urbanismo no tan incontrolado.

En suma, la Huerta fue siempre un lugar inhóspito, insalubre, azotado por periódicas inundaciones, sequías, plagas y epidemias. Habitada por humildes colonos, que en su mayoría cultivaban la tierra de otros, por medio de enfiteusis, cambiada después al rento anual, vigente hasta la segunda mitad del siglo XX (y que dio nombre a una obra de Vicente Medina). Una tierra de pobreza y analfabetismo, pero que nuestra mirada actual idealiza como vergel o edén perdido. Cierto que en las tierras de secano la vida era aún más dura, en tanto las cosechas eran más pobres. Aunque eso no obvia que la Huerta fue un espacio de desigualdad social. Las élites de la ciudad de Murcia[469] (nobleza, clero) disponían de la mayor

[467] Calvo García-Tornel, F. *Continuidad y cambio en la huerta de Murcia*. Murcia, Academia Alfonso X el Sabio, 1982.

[468] Jorge Aragoneses, M. "La Rueda de Alcantarilla y los mecanismos para elevación de las aguas de riego en Murcia". En *Museo Etnológico de la Huerta. Alcantarilla. Murcia*. Madrid, Dirección General de Bellas Artes, 1967, pp. 23-39; Calvo García-Tornel, F. "Aguas fluyentes, azudes y aceñas". En A. Gil Olcina (coord.), *La cultura del agua en la Cuenca del Segura*. Murcia, Cajamurcia, 2004, pp. 221-247.

[469] Lemeunier, G. *Los señoríos murcianos, S. XVI-XVIII*. Murcia, Universidad de Murcia, 1998.

parte de las propiedades y, por medio del Concejo, controlaban los conflictos por la propiedad y los turnos de riego, así como el mantenimiento y reparaciones de las acequias, fuente de riqueza esencial. Murcia fue una típica agrociudad[470] mediterránea, donde se redistribuían los beneficios agrícolas y se exportaba el excedente (seda especialmente), hasta que en el siglo XX su condición de capital provincial y el cambio de paradigma económico le llevó a pasar a ser una ciudad de servicios. Incluso las fiestas de la urbe ridiculizan el dialecto huertano, el panocho, y se burlan del huertano que no se adapta a los cambios de la vida moderna. Dura metáfora, sin embargo la inocencia de ese huertano sin estudios tiene más valor que toda la soberbia del churubito (urbanita), que renuncia a sus raíces y las desprecia.

El desarrollismo acelerado, la industrialización tardía, llega de verdad a partir de la década de 1960. Cierto que desde fines del XIX existía una boyante industria conservera[471], a lo largo de la vega del Segura, que eclosionó en localidades como Espinardo, Alcantarilla o Molina de Segura. Hoy apenas quedan las chimeneas de ladrillo como recordatorio de esa primera experiencia de modernización. Es otro patrimonio, el industrial[472], que fue desmantelado, a pesar de su enorme valor.

El hecho de que los huertanos trabajasen pequeñas parcelas de tierra, minifundios, les permitía sobrevivir a duras penas. Pero la economía de servicios ofrecía mejores oportunidades a la economía familiar y no era dependiente de la climatología. Además, la fragmentación continua de esas fincas con cada transmisión generacional hace que esas parcelas no sean rentables. Por eso, hoy en día la finca de los abuelos se abandona, se vende o solo sirve para construir una casa con piscina[473]. Aunque sea terreno no urbanizable, durante décadas antes de cada elección municipal se legalizaban miles de construcciones en situación irregular, a cambio de una

[470] Chacón Jiménez, F. *Murcia en la centuria del quinientos*. Murcia, Universidad de Murcia y Academia Alfonso X el Sabio, 1979.
[471] Martínez Carrión, J.M. "Agricultores e industriales en el negocio del pimentón: 1830-1935", *Revista de Historia Económica*, año 17, 1 (1999), pp. 149-186.
[472] Griñán Montealegre, M. y Palazón Botella, M.D. "El legado patrimonial de la industria conservera en la Región de Murcia", *Áreas: Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 29 (2010), pp. 135-130.
[473] Calvo García-Tornel, F. *Paisaje y valor patrimonial en la huerta de Murcia*. Murcia, Fundación Centro de Estudios Históricos e Investigaciones Locales de la Región de Murcia, 2019.

asumible multa. La ordenación urbanística especuladora jamás ha vigilado los desmanes de poderosos ni de humildes. Y a cambio de votos todo valía.

No obstante, mientras la Huerta fue productiva su paisaje y red de regadío se mantuvo cuidada. Pero con la ola inmobiliaria de inicios de esta centuria, casi la mitad de la superficie del regadío tradicional fue fagocitada en una locura de nuevos desarrollos incontrolados. Entre finales del siglo XX y la actualidad, la población del municipio se ha duplicado, rozando ya el medio millón de habitantes (séptima urbe de España), más de la mitad en las pedanías de huerta, donde es más barato tanto la compra como el alquiler de vivienda. La zona norte, la orilla izquierda del Segura, mejor comunicada con la ciudad, ha sido la que prácticamente ha desaparecido fagocitada por la expansión de la urbe: desde Espinardo hasta Churra y Puente Tocinos. Lo que se pierde de suelo fértil es irrecuperable y lleva aparejado la pérdida de biodiversidad.

Lo que queda de Huerta, sobre todo en los extremos más alejados de la ciudad, no está libre de parcelaciones derivadas tanto de la urbanización como de nuevos equipamientos (autovías, centros comerciales, nuevo trazado del ferrocarril, polígonos industriales). ¿Queda Huerta? Sí, pero cada vez más inconexa y rodeada de asfalto y hormigón. Es difícil incluso trazar rutas seguras para recorrerla como viandante o ciclista.

Retos para el siglo XXI

La transparencia institucional sigue siendo una asignatura pendiente. Incluso el Defensor del Pueblo ha tenido que llamar al orden al Ayuntamiento de Murcia o a la Confederación Hidrográfica del Segura, renuentes a mostrar documentación requerida por Huermur[474]. De modo que existen graves carencias democráticas, que no deben resultar extrañas, por desgracia, en una región con tantos escándalos de corrupción urbanística o de mal uso del agua.

Por tanto, la participación ciudadana y la educación histórica son dos necesidades vitales para poder cambiar de modelo social, económico y cultural. El objetivo es que, en vez de gobernar desde arriba, se haga desde

[474] El Defensor del Pueblo apremia al Ayuntamiento de Murcia a responder las consultas de Huermur (07/07/2020). Disponible en: https://www.orm.es/informativos/noticias-2020/el-defensor-del-pueblo-apremia-al-ayuntamiento-de-murcia-a-responder-las-consultas-de-huermur/

abajo. Pero eso requiere también unos ciudadanos críticos, que no se plieguen a los intereses creados ni a la propaganda oficial. Desde los primeros niveles educativos ha de favorecerse una formación en valores, que pasa indefectiblemente por conocer -con sus luces y sombras- el entorno cercano. La educación histórica va más allá de memorizar datos, fechas y personajes. Requiere salir de las aulas y conocer *in situ*[475] los lugares más relevantes de la localidad, trabajando sobre ellos, profundizando en su utilidad, cambios y permanencias[476]. De esta forma el patrimonio local y el paisaje se convierten en un vínculo identitario y de pertenencia, que interpela al ciudadano[477].

Solo una ciudadanía formada tendrá la inquietud por defender lo que es común. El actual sistema educativo, a pesar de continuas reformas legislativas, sigue apostando por un predominio de lo conceptual y del papel pasivo del discente. Ese alumnado jamás tendrá curiosidad por saber lo que hubo y lo que hay en su entorno más próximo. No se puede enseñar lo que no se conoce, pero tampoco aquello que no se ama. Los docentes también deben formarse en cuestiones locales y regionales sobre el paisaje, el patrimonio y las formas de vida del pasado. La enseñanza actual de la historia, la geografía y las ciencias sociales sigue, en general, anclada en modelos transmisivos. No se fomenta el espíritu crítico ni los retos o inicios en la investigación. Se da un discurso cerrado, más que certezas unívocas hay que proporcionar preguntas interesantes.

No sirve de nada restaurar elementos ruinosos del patrimonio arqueológico, industrial y, sobre todo, hidráulico, que es el más abundante en la Huerta de Murcia. Si no conectan con su entorno y se crean ejes o rutas paisajísticas de gran valor medioambiental pero también educativo. Un puente, un molino o una casa torre por sí sola no nos dice apenas nada, se convierte en un pastiche aislado por edificaciones modernas que lo desvirtúan. Solo el espacio cultivado, las acequias y las formas de vida de

---

475 Rodríguez Pérez, R.A. y Gutiérrez Sánchez, M. "El aprendizaje servicio como metodología para la enseñanza de la Historia y el patrimonio local". *Historia y espacio*, vol. 15, 53 (2019), pp. 192-219.

476 Gómez Carrasco, C.J., Ortuño Molina, J. y Miralles Martínez, P. *Enseñar ciencias sociales con métodos activos de aprendizaje. Reflexiones y propuestas a través de la indagación*. Madrid, Octaedro, 2018.

477 Fontal, O. "El patrimonio: de objeto a vínculo". En *Cómo educar en el patrimonio. Guía práctica para el desarrollo de actividades de educación patrimonial*. Madrid, Consejería de Cultura y Turismo, 2020, pp. 9-24.

esta cultura ancestral, ligada a los ciclos del agua, nos permiten entender la relevancia y utilidad de los cientos de bienes inmuebles que languidecen en nuestras pedanías y en la misma ciudad de Murcia.

Sobre todo, urge dejar de entubar acequias, que matan el paisaje y generan la pérdida del bosque de ribera que recorre sus quijeros. Los tramos ya entubados deberían destaparse, si no todos, al menos los que siguen en entornos poco poblados. Incluso la misma ciudad de Murcia, donde las acequias Aljufía o Caravija pasaban descubiertas hasta mediados del siglo XX, marcando su límite norte y rodeadas de conventos, palacios y fábricas. Sin la fuerza del agua ni fábricas de seda o de pólvora, ni molinos[478] harineros, bataneros o pimentoneros habrían podido existir. Y llegaron a ser decenas en toda la Huerta. Esas vías ancestrales -acequias y azarbes- son la esencia misma del paisaje, sin ellas cualquier iniciativa de recuperación quedará como algo a medio gas. Solo recientemente, por insistencia de Huermur, se han declarado algunas acequias BIC[479]. Las más antiguas tienen más de mil años. Es llamativo que ni autoridades ni expertos hiciesen de esto una prioridad. Quizá porque proteger en exceso perjudicaría la urbanización incontrolada.

Otro apartado esencial es el de las casas torre[480], haciendas desde donde los terratenientes controlaban la producción agraria y la cría del gusano de seda[481], que incluso podían servir de refugio a los colonos en caso de riada. A menudo contaban con una ermita en sus cercanías. Muchas de ellas han desaparecido, llegaron a existir más de doscientas en toda la Huerta, hoy apenas llegan a unas cuarenta, de las cuales gran parte se encuentran en estado ruinoso. Solo los escudos heráldicos están considerados BIC, puesto que la Comunidad Autónoma se ha negado a que estas edificaciones tengan

---

478 Flores Arroyuelo, F. *El molino, piedra contra piedra. Molinos hidráulicos de la Región de Murcia*. Murcia, Universidad de Murcia, 1993.

479 Los molinos y acequias de Barriomar, Era Alta y Rincón de Seca inician el camino previo para ser Bienes Catalogados (22/03/2021). Disponible en: https://murciaplaza.com/los-molinos-del-camino-hondo-inician-su-camino-para-ser-considerados-bic

480 Cutillas de Mora, J.M. *Murcia. Repertorio Heráldico de la Región de Murcia Volumen 31*. Murcia, Real Academia Alfonso X el Sabio, 2018; Hernández Vicente, Á. *Poseedores de Títulos e Grandezas: La Imagen de la Nobleza en los Territorios de Murcia*. Tesis doctoral (Universidad de Murcia), Murcia, 2019, pp. 459-479. Disponible en: https://digitum.um.es/digitum/handle/10201/76901

481 Miralles Martínez, P. *La sociedad de la seda. Comercio, manufactura y relaciones sociales en Murcia durante el siglo XVII*. Murcia, Universidad de Murcia, 2002.

esa categoría, a pesar de hundir sus raíces tipológicas en las villas romanas y alquerías musulmanas, con sus característicos palomares.

Del patrimonio arqueológico destacan los restos de fortalezas de época musulmana, en especial el complejo palatino y defensivo de Monteagudo[482]. Uno de los conjuntos arqueológicos más extensos de la Península Ibérica, que abarca el castillo, castillejo, Larache[483] (con sus albercas) y el ya casi irreconocible castillo de Cabezo de Torres, rodeado de modernas edificaciones, escombros y maleza. Sin olvidar los restos de castillos en la Cordillera Sur: Asomada, Portazgo inferior y superior, La Luz, Los Garres, Tabala o Cabezo del Moro. No hay que olvidar tampoco los hallazgos tardorromanos e islámicos de Joven Futura (Espinardo), que duermen el sueño de los justos en algún garaje de la moderna urbanización. O la desidia permanente del mausoleo tardorromano de La Alberca y de la basílica paleocristiana de Algezares[484].

Los bienes están catalogados e inventariados, la ciudadanía y sus gobernantes no pueden seguir mirando para otro lado. La recuperación del paisaje huertano, sus construcciones y red de regadío es esencial. Supone suelo fértil (fruto de tantos limos y avenidas), aporta productos de primera calidad y proximidad, atenúa el cambio climático y las riadas. Eduquémonos en el respeto y la sensibilidad por lo que fuimos y lo que somos. Solo entonces podremos pensar en una ciudad y una comarca sostenibles, así como digna de visita para propios y extraños. Con un patrimonio milenario tanto material como inmaterial: Consejo de Hombres Buenos[485], Auroros[486], romerías, Auto de los Reyes Magos, Cuadrillas, los

---

[482] Robles Fernández, A. *Estudio arqueológico de los palacios andalusíes de Murcia (ss. X-XV). Tratamiento ornamental e influencia en el entorno*. Tesis doctoral (Universidad de Murcia), Murcia, 2016. Disponible en: https://digitum.um.es/digitum/handle/10201/48037; Jiménez Castillo, P. "Reales y rahales en la Murcia andalusí". En J. Navarro Palazón y M.C. Trillo San José (coords.), *Almunias: las fincas de las élites en el Occidente islámico (poder, solaz y producción)*. Granada, Universidad de Granada, 2018, pp. 389-436.

[483] Alonso Navarro, S. *Castillos de la Región de Murcia*. Murcia, Consejería de Cultura, Educación y Turismo, 1985, pp. 70-76.

[484] Ramallo Asensio, S.F. y Ros Sala, M.M. *Itinerarios arqueológicos de la Región de Murcia*. Murcia, Universidad de Murcia, 1993, pp. 219-228; García Cano, J.M. *Pasado y presente del patrimonio arqueológico en la Región de Murcia*. Murcia, Fundación Centro de Estudios Históricos e Investigaciones Locales Región de Murcia, 2008, pp. 173-179.

[485] Martínez, M. "La justicia del agua: el Consejo de Hombres Buenos". En *La cultura del agua en la Murcia medieval (ss. IX-XV).* Murcia, Fundación Centro de Estudios Históricos e Investigaciones Locales Región de Murcia y Editum, 2013, pp. 103-118.

[486] Narejos, A. *Los Auroros en la Región de Murcia: análisis histórico y musical*. Badajoz, CIOFF España, 2014.

Mayos, artesanía y oficios en trance de desaparición. Aunque no seamos España vaciada, aquí también se ha pasado de un mundo rural a uno tecnificado de forma muy acelerada.

Por último, recordemos a los artistas y poetas, siempre sensibles. Los creadores nacidos en Murcia o que pasaron por aquí apreciaron de esta tierra, sobre todo, su luz, sus acequias y sus huertos. Recordemos a Jorge Guillén o Francisco Sánchez Bautista, entre otros. Los pintores, sin pretenderlo, nos dejaron el último testimonio de una Huerta que sucumbió a una modernidad malentendida. Hoy Medina Vera, Sobejano o Gaya, entre otros, tendrían que ir al Valle de Ricote o Cieza para captar la Huerta con sus pinceles[487]. En Murcia lo tendrían muy difícil. Una pena, modernidad avasalladora, que solo la conciencia cívica y la educación histórica pueden evitar que acabe con lo que queda de este emblemático paisaje.

Ojalá que la Huerta deje de ser solo un recuerdo de fotos antiguas o celebraciones anuales. La obra de geógrafos, historiadores, antropólogos, educadores, artistas y asociaciones cívicas puede contribuir a que salgamos de este letargo destructivo. Es un reto colectivo. El casco antiguo de Murcia no tiene arreglo, el Mar Menor muy difícilmente, la Huerta aún puede salvarse en parte gracias a la participación social y los valores cívicos.

Raimundo A. Rodríguez Pérez.

Profesor Titular de Didáctica de las Ciencias Sociales en la Facultad de Educación de la Universidad de Murcia, desde el año 2019. Miembro del Grupo DICSO y del Proyecto IRIS. Licenciado (2004) y Doctor Europeo en Historia

urciana, con especial protagonismo de la huerta, durante los
ciclo pictórico regional. Murcia 1800-1930. Murcia, Real
rixaca, 2012.

(2010) por la UMU. Ha cursado el Curso de Aptitud Pedagógica y dos Máster (Dirección y Gestión de Recursos Histórico-Culturales; Historia, Sociedad y Familia). Becario predoctoral de la Fundación Séneca y del Ministerio de Educación. Ha realizado estancias de investigación en París, Lisboa y Braga. Ha sido coordinador del Grado en Educación Primaria y del Máster en Formación del Profesorado en la Facultad de Educación de la UMU. Autor de más de 90 publicaciones sobre Historia Moderna y Didáctica de la Historia. Cuenta con dos sexenios de investigación y dos quinquenios docentes. Sus actuales líneas de trabajo versan sobre: evaluación, formación docente, educación patrimonial, metodologías y recursos para la enseñanza de la historia en Educación Primaria y Secundaria.

9. EL PUEBLO ÚNICO TITULAR DEL PODER RETOMA SU EJERCICIO CO-GOBERNANDO.

UNA EXPERIENCIA COSTARRICENSE DE APROPIACIÓN CIUDADANA DE LA CONSTITUCIÓN.

Lic. Jimmy Bolaños González

I. Introducción:

La idea moderna de democracia consiste en fundar la legitimidad del poder político en la voluntad del pueblo como único titular de la soberanía, lo cual debería entrañar un esquema político de horizontalidad, de inclusión y de posibilidad de las personas que forman parte de un país de intervenir en la toma de decisiones sobre el propio destino (autogobierno).

Las Constituciones de los países democráticos expresan según sus propias tradiciones esa idea, tal y como aparece, por ejemplo, en el preámbulo de la Constitución de los EEUU, en el cual se lee: "We the People" (Nosotros el Pueblo).

También los instrumentos internacionales de derechos humanos reconocen el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, ya sea directamente o por medio de sus representantes libremente escogidos en elecciones populares y periódicas, de lo cual puede derivarse un derecho humano a la participación ciudadana[488].

Lo que ha sucedido es que se ha instaurado por más de 200 años un modelo de democracia delegativa o representativa, basada en el voto y los partidos políticos, como instrumentos privilegiados y casi exclusivos para canalizar la participación del pueblo, transferir periódicamente el ejercicio

[488] Sobre este tema y los vaivenes jurisprudenciales en Costa Rica puede consultarse a Bolaños (2018) en el siguiente link: http://revistaiberoamericana.com.br/ artículo titulado: Participación ciudadana: principio constitucional o derecho fundamental?

del poder a las autoridades electas y hacer viable la democracia como sistema político.

Así, una vez manifestada la voluntad popular en las elecciones –considerado el único momento en que habla el Soberano-, la persona soberana es relegada a participaciones ocasionales, luego de las cuales es vista como un mero espectador y sujeto pasivo, dado que las autoridades elegidas ejercen un avasallante protagonismo, al punto de que los llamados representantes no representan a las personas ciudadanas sino que las sustituyen y suelen comportarse como dueños de los asuntos públicos en los cuales intervienen, inclusive tomando decisiones abusivas en interés propio, de grupos privados o corporativos, lo cual está en conflicto con el interés público así como con el bien común, situación agravado por el hecho de que no suelen existir mecanismos correctivos oportunos y efectivos de los mandantes con respecto a tales desafueros.

Tal estado de cosas ha generado un malestar y desencanto de la ciudadanía con ese modelo de democracia meramente representativa –también llamada democracia indirecta-, ante lo cual en muchos países se han venido impulsando reformas jurídicas y administrativas para fortalecer procedimientos de democracia directa como el plebiscito, el referéndum o la revocatoria de mandato. Estas figuras facilitan que el poder de decisión se ejerza directamente –sin intermediarios- por la persona ciudadanía mediante el sufragio.

La pregunta es: ¿sólo mediante el sufragio para elegir autoridades y otros menesteres es que la persona ciudadana puede intervenir en el ejercicio del poder? La respuesta que hemos dado en Costa Rica es que no. Hay otras muchas formas de participación ciudadana en la toma de decisiones de forma continua y no esporádica, según pasamos a describir a continuación.

II. Reformas constitucionales de principios del siglo XXI

Vamos a realizar un somero repaso sobre una destacada triada de reformas constitucionales producidas en los albores del siglo XXI para incrementar los mecanismos de participación ciudadana, tanto en la rama ejecutiva como en la rama legislativa.

Lo anterior, precedido de un contexto en el cual durante los últimos tres lustros del siglo XX hubo en Costa Rica escándalos de corrupción que socavaron la confianza en la institucionalidad pública así como también se produjeron despilfarros y notorias ineficiencias en el uso de fondos públicos que obligaron a la clase política a relegitimar la vida democrática, así como también fortalecer el régimen financiero y los controles públicos.

Para ello, **primero se reformó en el año 2000 el artículo 11 constitucional** para obligar a los funcionarios públicos a la evaluación de resultados y la rendición de cuentas, para lo cual se emitió legislación de desarrollo como la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley 8131 de 2001) y la Ley General de Control Interno (Ley 8292 de 2002).

Pero además, esta reforma constitucional se incorpora en una norma (numeral 11 ya indicado) que se ocupaba de establecer que "*los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no le concede*". Esta disposición constitucional recoge lo que conocemos como el principio de legalidad o juridicidad que rige la conducta de los agentes públicos, pero que se mostraba insuficiente para expresar que el Estado democrático de derecho no se agota en el simple cumplimiento impecable de las leyes y procedimientos por parte de las autoridades públicas.

Ante esa limitada formulación, se adicionó en el texto constitucional como obligación de los funcionarios públicos que su gestión no fuera sólo apegada a la ley –lo cual puede ser un simple formalismo-, sino también se estableció que su deber constitucional es rendir resultados y que todo funcionario está sujeto a rendir cuentas de los resultados eficientes de su gestión –aspecto sustancial y que demanda posibles consecuencias ante una mala gestión-.

Esa obligación de rendir cuentas, la tiene desde el más humilde conserje de una escuela pública hasta el Presidente de la República, los diputados y magistrados, generando el correlativo derecho en cabeza de toda persona

ciudadana de convocar a cuentas, mediante ejercicios informados y responsables de parte de la ciudadanía, la cual tiene allí un instrumento muy potente de raigambre constitucional y que es un mecanismo de directo ejercicio por parte de la ciudadanía, dado que no pasa exclusivamente por la institucionalidad pública y sus procedimientos.

La **segunda reforma constitucional** fue promulgada mediante la Ley 8281 del 28 de mayo de 2002, que creó dos mecanismos de democracia directa como lo son el referéndum y la iniciativa popular, con el fin de vincular al pueblo con la función legislativa, aunque estableciendo serias limitaciones en cuanto a las materias que pueden ser objeto de un referéndum y para ambos institutos la ley dificultó su efectividad al crear barreras para su ejercicio efectivo, por ejemplo, al exigir un número excesivo de firmas del padrón electoral requeridas para su activación.

Con todo, Costa Rica es el único país en el mundo en el que su pueblo tuvo la oportunidad de aprobar o rechazar un tratado de libre comercio (Ley n° 8622 de 2007) y uno de los pocos que ha prohibido totalmente la cacería comercial o deportiva de animales en virtud de que una iniciativa popular que fue sometido a debate en el Parlamento y aprobada (Ley 9106 de 2012).

Una **tercera reforma constitucional** muy importante se produce también en los albores del siglo XXI, a raíz de grandes manifestaciones populares en oposición a la privatización de empresas públicas –protestas en contra del así llamado Combo del ICE -Instituto Costarricense de Electricidad-, las cuales no solamente provocaron que se detuviera en el Congreso la aprobación de un proyecto ley –que ya había obtenido uno de los dos debates requeridos para su promulgación-, sino que condujo a que la Asamblea Legislativa aprobara en el año 2003 una reforma al artículo 9 de la Constitución que buscó revitalizar la confianza en la democracia. Dicho numeral dice: "*El **Gobierno de la República** es popular, representativo, **participativo**, alternativo y responsable. Lo ejercen **el pueblo** y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial*" (el destacado es nuestro).

La pregunta es: ¿Qué significa que el Gobierno sea participativo y que se ejerza por el Pueblo? ¿Es pura retórica constitucional incapaz de romper el paradigma de que son solamente los poderes tradicionales los que gobiernan? Tómese en cuenta que ya el artículo 2 de la Constitución señala que "*la soberanía reside en la Nación*"[489] y el artículo 9 refleja ese fundamento democrático cuando nos dice que el Gobierno es popular, es decir, que su legitimidad última reside en el pueblo y no en un monarca ni en grupo plutocrático alguno. Entonces, ¿qué aportan ambas reformas constitucionales a una sociedad democrática como la costarricense? ¿cómo hacer valer en toda su profundidad y extensión esta reforma?

III. El Pueblo y la persona ciudadana: un constructo con fundamento constitucional

La institucionalidad pública está acostumbrada a ser quienes llevan los hilos del poder público y de los espacios que abren o no abren a la ciudadanía, bajo un concepto de democracia delegativa que paulatinamente permite o establece mecanismos de democracia participativa, pero siempre al ritmo y conveniencia del poder temporal de los jerarcas y demás burocráticas públicos.

No obstante lo anterior, las tres reformas constitucionales antes referenciadas permiten una lectura muy diferente desde la perspectiva de las personas ciudadanas, máxime teniendo en cuenta además el valor de la dignidad humana, del cual deriva el principio de igual consideración y respeto de todas las personas ciudadanas, libres y autónomas, como

[489] De acuerdo con Sartori el ideal que animó a los revolucionarios franceses fue evitar un mandato imperativo que vincule a los representantes con los representados, para lo cual crearon una distinción entre Nación y Pueblo. Se trata de una ficción jurídica constitucional según la cual se hace residir la soberanía en la Nación y no en el Pueblo, para que la voluntad de los diputados no dependa de la voluntad del pueblo, como si hubieran dos voluntades, sino que existe únicamente una: "puesto que la voluntad de la nación es la misma de los que están legitimados para hablar en su nombre", con lo cual este tipo de mandato político propia de la democracia se separa del mandato propio de la representación privada tradicional. No obstante, la función de representar a las personas ciudadanas que los eligieron es irrebatible, pero su única protección o salvaguarda de la fidelidad a ese mandato es la electoral, de modo que el ideal perseguido es que el Parlamento no sea un Congreso de embajadores con intereses opuestos y hostiles por lo que cada diputado debe velar como si fuera su abogado, sino la asamblea deliberante de una nación, con un único interés: el del conjunto. (Sartori, Giovanni. Elementos de Teoría Política. Alianza Editorial, 1999). Tal ideal democrático históricamente se ha pervertido por la partitocracia y otros males creados por las élites para acaparar la toma de decisiones, como bien ha desarrollado Alejandro Nieto en extenso en su libro "El desgobierno de la público". De ahí la importancia de distinguir, por ejemplo, entre dos tipos de leyes: 1. La producida por el Parlamento que bajo tal forma jurídica refleja la voluntad o querer de la Nación; 2. La ley producida por Referéndum que es la voluntad del pueblo (por no ser mediada).

verdaderos soberanos políticos en la toma de decisiones, condición que demanda de todos los funcionarios públicos sensibilidad democrática, apertura y respeto.

A partir de esta reforma constitucional se produjo un constructo constitucional disruptivo, el cual ha sido obra de un movimiento ciudadano nacido en Guápiles en el año 2010, en una zona rural ubicada además fuera del hegemónico Valle Central en que está asentada la capital y las principales poblaciones del país.

Dicho constructo constitucional entiende que la Constitución establece los cimientos de una república participativa que debe ser construida, y esa construcción se hace a partir de la toma de conciencia de cada persona ciudadana sobre la enorme responsabilidad de intervenir en los asuntos públicos por sí mismo, sin necesidad de hacerlo en forma asociada o como una ONG, puesto que cada persona se representa a sí misma, y forma parte del Pueblo. Un tipo de acción que por fundamental no requiere de permisos legales, no admite imposiciones de agenda o convocatorias selectivas por parte de las autoridades públicas, las cuales tienden a limitar o modular a su antojo las iniciativas que emprendan las personas ciudadanas, como si fueran sujetos pasivos y no sujetos activos de su destino.

La intervención de la persona ciudadana en los asuntos públicos no se hace en nombre del pueblo sino de uno mismo, es decir, la persona ciudadana se representa a sí misma[490]. Dice Sartori: "*El ciudadano participante es el ciudadano que ejerce en nombre propio, por la cuota que le corresponde, el poder del que es titular. La exigencia de estimular la participación es sacrosanto. La pregunta sigue siendo: como es de grande, o de pequeña, la cuota de ejercicio de poder que espera al ciudadano que se autogobierno? Una cuarenta millonésima parte? John Stuart Mill observaba correctamente que el autogobierno en cuestión no es, en concreto, "el gobierno de cada uno sobre sí mismo, sino el gobierno sobre cada uno por parte de todos los demás", y*

[490] Esto es bueno aclararlo ya que la fórmula constitucional costarricense –similar a la de otros países democráticos- dispone: "*Artículo 3.- Nadie puede arrogarse la soberanía, el que lo hiciera cometerá el delito de traición a la Patria. Artículo 4.- Ninguna persona o reunión de personas puede asumir la representación del pueblo, arrogarse sus derechos, o hacer peticiones a su nombre. La infracción a este artículo será sedición*".

afirma que el problema ya no era - en la democracia extendida a los grandes números- de autogobierno, sino de limitación y control sobre el gobierno".

La relectura del significado de la reforma al art. 9 en el año 2003 hace énfasis en dos cosas: primero, la emergencia democrática de que puede llamarse la República Participativa, en forma complementaria a la República meramente representativa; segundo, un cogobierno del pueblo junto a los demás poderes públicos transferidos a éstos para el ejercicio de la soberanía, lo cual supone un reacomodo de la interacción y la institucionalidad para apegarse al mandato constitucional.

Ese intervenir de la persona ciudadana supone un cambio de mentalidad, de modo que la persona ciudadana se encuentra imbuido de virtudes cívicas y para ilustrarlo se motiva a la ciudadanía para que se sienta copropietario de un emprendimiento colectivo llamado Costa Rica. Se le hace ver a la persona ciudadana que ella es propietaria dado que pone el capital (los impuestos) para sostener a su país y tiene el derecho a vigilar que todo marche bien en su gran emprendimiento, por lo que tiene la responsabilidad de intervenir con medidas y acciones oportunas a fin de que prospere, y asegurarse que sus administradores hagan bien las cosas y que no la lleven a la ruina….

El cambio de mentalidad propio de una nueva ciudadanía se expresa en evitar los típicos comportamientos meramente clientelares, de catarsis y de quejarse ante las autoridades así como en redes sociales, sustituyéndolos con comportamientos más productivos como buscar de información para poder intervenir con fundamento, elaboración de propuestas para mejorar el bienestar de la población mediante políticas públicas y realizar aportes concretos expresados en mecanismos para construir la República participativa, la cual es un grado superior a la democracia participativa, ya que involucra la toma de decisiones así como la capacidad de autoconvocatoria y libre iniciativa en aquellos temas que a cada quien le resulten de su interés según sus necesidades, tiempo y recursos al alcance.

Dicho movimiento ciudadano se conoce como Territorios Seguros[491], el cual opera y se ha extendido en más de las mitad de cantones que tiene el país, y trabaja con una herramienta de análisis muy sencilla pero didácticamente potente conocida como "*la dinámica de los triángulos*", a partir de la cual se genera el inicio de un proceso de "*alfabetización ciudadana*", el cual busca que la persona pierda el miedo, adquiera conocimientos y desarrolle capacidades para asumir su papel cívico activo como mucha responsabilidad e iniciativa.

Metodología de los triángulos[492]

[491] Puede consultarse la memoria de práctica profesional escrita por Carlos Campos Rojas, coordinador nacional de ese movimiento para obtener su tesis de Licenciado en Sociología por la Universidad de Costa Rica, bajo el título "El Soberano y la rendición de cuentas: un debate sobre el poder en una república participativa"

[492] Se trata de un método de análisis muy didáctico y popular, el cual expresa una cosmovisión capaz de sensibilizar y hacer tomar conciencia a las personas de la realidad política del país. Para una explicación detallada puede consultarse dos videos en Youtube: https://youtu.be/xOBxOAk6H8M y https://youtu.be/-9tvEs8fpLU. No obstante, puede criticarse que termina desembocando en un modelo igualmente piramidal y jerárquico, cuando sería más apropiado sustituir el tercer triángulo por una pirámide invertida, que denote que los órganos superiores del Estado y toda su burocracia están al servicio del pueblo, y evite así que se piense en que se trata de cambio en las relaciones de dominación. De hecho, una geometría del poder de nuevo cuño debería evolucionar a un círculo o esfera, que denote inclusión (ya que funcionarios o no todos somos ciudadanos).

Además, este movimiento ciudadano organiza lo que se denominan "Galas de rendición de cuentas", tanto a nivel local como nacional, en las cuales convoca desde miembros de supremo poderes como Ministros, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia o del Tribunal Supremo de Elecciones, hasta otros funcionarios como el Fiscal General de la República, directores, etc. en donde públicamente se les exige que rindan cuentas de su accionar respecto a temas como la atención al ciudadana en un centro de salud o tribunal de justicia hasta el modelo de salud o la gestión recaudatoria y de lucha contra la evasión fiscal en el país.

Asimismo, las personas ciudadanas que hacen parte de dicho movimiento utilizan profusamente herramientas como las solicitudes de acceso a la información pública, de modo que la participación sea informada, creando otras herramientas de participación como los Observatorios Ciudadanos en materias tan distintas como la municipal o la fiscal, y todo ello, sin acudir a la creación de personas jurídicas, dado que esta concepción democrática es de corte individual, no colectivo, a fin de potenciar el que cada persona ciudadana se represente a sí misma, dejando de estar cómodamente delegando sus responsabilidades y abdicando como personas ciudadanas.

Otro instrumento muy valioso que desarrolló Territorios Seguros en el año 2020 fue el Índice Institucional de Participación Ciudadana (IIPC), el cual fue técnicamente validado con la ayuda de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, mismo que se espera ir paulatinamente aplicándolo para cubrir a toda la institucionalidad de nuestro país.

Además, dentro de ese constructo si bien mantiene a la ley como expresión de la voluntad popular –por ser las leyes aprobadas por el Congreso- y ante la ausencia de una Ley General de Participación Ciudadana, se potencia tanto el principio de supremacía constitucional como el principio de aplicación directa de la Constitución, lo que significa que la ley formal debe estar sujeta a la Constitución, lo cual resulta de la mayor relevancia dado que muchas de las leyes vigentes fueron creadas antes de las reformas constitucionales arriba indicadas, por lo que las mismas deben

interpretarse conforme a la Constitución, para no hacer nugatorio el derecho fundamental a la participación ciudadana, dejando a la participación como letra muerta.

Finalmente, del artículo 9 antes citado se estima que lo que allí se regula es un cogobierno, dado que ese ordinal indica expresamente que el Gobierno lo ejerce el Pueblo y los otros tres poderes. Cómo es que se construye y opera ese cogobierno? Esa es la búsqueda y la construcción en que se está trabajando para idear como lograrlo en pos del bien común.

Como todo constructo, esta experiencia tiene procesos de aprendizaje, de ensayo y error, de resistencias pasivas y activas. A los funcionarios les cuesta abandonar el confort de sus costumbres y procedimientos; pero ellos mismos en la interacción con ciudadanos nuevos van descubriendo que ser ciudadano y soberano responsable al mismo tiempo.

Para que este modelo pueda quedarse entre nosotros, deben pasar varias cosas: que representantes populares y otros altos cargos reconozcan y se abran el nuevo rol ciudadano que señala la Constitución, mediante un diálogo deliberativo; cambiar la mentalidad y forma de trato entre las

personas ciudadanas entre sí; modificar la forma en que los ciudadanos y los funcionarios públicos se relacionan; el reconocerse como ciudadanos con roles distintos pero respetados; cambiar la forma en que los ciudadanos se relacionan con los valores públicos, y finalmente, cambiar las prácticas para que sean conducentes a una cultura democrática. Sin estos cambios, no se puede asegurar una nueva ciudadanía, un conjunto de creencias fuertes y aglutinantes que inyecten más democracia en las venas de la sociedad.

Jimmy Bolaños González.

Abogado costarricense, Máster en Derecho Constitucional y Doctorando por la Universidad Estatal a Distancia. Profesor de Hacienda Pública. Activista en temas de participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas, datos abiertos y acceso a la información de interés público.

10. EL MOVIMIENTO SOCIAL Y EL PODER DE LA CIUDADANÍA PARA RECONOCER DERECHOS A LA NATURALEZA:

LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR PARA RECONOCER PERSONALIDAD JURÍDICA Y DERECHOS PROPIOS A LA LAGUNA DEL MAR MENOR.

Teresa Vicente.

La historia de la comunidad murciana es inseparable de la historia del Mar Menor. La mayor laguna salada de Europa es un ecosistema único, una riqueza natural y cultural que es patrimonio de todos y que todos hemos de cuidar y proteger.

Ninguna comunidad humana puede preservar su vida e identidad si no respeta el entorno natural que la sustenta y la acoge. Sin embargo, en las últimas décadas las élites políticas y económicas de la región han permitido su acelerada degradación. Por eso, ha tenido que ser la ciudadanía, han tenido que ser los vecinos, pescadores, veraneantes, científicos, ecologistas, etc., quienes se movilicen y alcen su voz para defender los derechos del Mar Menor y reclamar que se le reconozca personalidad jurídica.

El movimiento ciudadano que lucha por defender los derechos del Mar Menor está impulsado por la conciencia de que somos parte de la naturaleza y estamos sufriendo una gran pérdida ante la gravedad del deterior de nuestro ecosistema. La muerte del Mar Menor es un ecocidio, una destrucción de los vínculos que han unido siempre a murcianos y murcianas con la riqueza biológica y cultural de la Laguna. Porque el Mar Menor no es sólo su medio de vida sino también su modo de vida. Por eso el pueblo llora y se indigna, por eso lucha: para preservar la vida de un ecosistema que es inseparable de su propia vida.

El gran salto en la crisis que sufría el Mar Menor se produjo en 2016 con la llamada sopa verde. Este episodio traumático llevó al gobierno regional a promulgar el Decreto-Ley nº1/2017, de 4 de abril, de medidas urgentes

para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor, que fue tramitado como proyecto y dio lugar a la posterior Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor. Tres años después tuvo lugar el trágico suceso que desató todas las alarmas: el 12 de octubre de 2019 tres toneladas de peces y crustáceos aparecieron muertos por asfixia a orillas del Mar Menor. La Ley 1/2018 quedó derogada por el Decreto Ley 2/2019 de Protección Integral del Mar Menor, convertido definitivamente en la Ley 2/2020, de 27 de julio, de Recuperación y Protección del Mar Menor. Y nació un creciente movimiento ciudadano contra el "ecocidio" del Mar Menor y en defensa de los derechos de la Laguna.

La protección jurídica de la laguna del Mar Menor tiene dos características críticas: su inoperatividad para resolver los problemas ecológicos y ambientales, y su visión antropocéntrica del problema. Ante ello nos preguntamos: ¿Es posible adoptar medidas de protección desde otra perspectiva ecológica, la ecocéntrica, basada en la justicia ecológica y los derechos del propio ecosistema? ¿La ciudadanía puede ejercitar alguna acción jurídica en defensa de nuestro ecosistema lagunar?.

Como profesora de Filosofía del Derecho y especialista en Justicia ecológica, durante los meses de junio a octubre de 2019, me fue concedida una beca por la fundación Séneca de la Región de Murcia para realizar una investigación en el Centro de Justicia y Clima de la Universidad de Reading (UK), sobre algunos precedentes legales de derecho comparado donde se había reconocido personalidad jurídica y derechos propios a ecosistemas de un gran valor ecológico y que sufrían un grave deterioro por causas antropocéntricas, son los casos entre otros del Río Atrato y la Amazonía en Colombia, y del Río Whanganui en Nueva Zelanda[493]. La última semana de mi estancia investigadora recibí la noticia del episodio traumático de la muerte masiva en el Mar Menor y lo anuncié como nuevo caso de estudio en el Centro de Justicia y Clima dentro del contexto normativo fundamentador de los derechos propios de los ecosistemas, aunque no dio tiempo a iniciar el estudio en aquel momento en la Universidad de Reading, ahora sí es objeto de estudio en el Reino Unido.

[493] El estudio, en la versión castellana, ha sido publicado en la Revista Catalana de Dret Ambiental Vol.XI Núm.2 (2020): 1-42. "De la Justicia Climática a la Justicia Ecológica: los derechos de la Naturaleza".

A mi vuelta a la Universidad de Murcia, comienzos del curso académico 2019/2020, desde el Rectorado, comenzamos a elaborar un proyecto para crear una cátedra de derechos humanos y derechos de la naturaleza con la colaboración de Amnistía Internacional y Ecologistas en Acción, y con financiación pública. La Junta de Portavoces de la Asamblea Regional de Murcia aprobó por asentimiento la propuesta de financiación de la nueva Cátedra de la UMU de Derechos Humanos y Derechos de la Naturaleza, el día 8 de Junio de 2020.

Paralelamente al proceso para la creación de la Cátedra, la Clínica Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia realizó un estudio sobre la posibilidad de dotar de personalidad jurídica y derechos propios al Mar Menor. Un resumen de dicho Informe se publicó el 23 de Mayo en el periódico *La Opinión de Murcia* y en la Agenda Internacional de noticias *Pressenza*.

Basándose en este estudio, el Ayuntamiento de Los Alcázares decidió poner en marcha una Iniciativa Legislativa Popular para dotar de personalidad jurídica al Menor Menor, y se creó un grupo promotor para llevar adelante dicha ILP, que se presentó el 24 de junio en el registro del Ayuntamiento de los Alcázares. Al mismo tiempo, los Alcázares se convertía en el epicentro del nuevo movimiento ciudadano en defensa de los derechos del Mar Menor, el día 4 de Julio celebró en la Plaza pública una Asamblea popular para debatir la situación jurídica del Mar Menor a la que fuimos invitados algunos profesores de la Universidad de Murcia para informar sobre las acciones jurídicas emprendidas y sobre la nueva iniciativa para reconocer personalidad jurídica al Mar Menor. Al terminar la Asamblea y de manera espontánea se recogieron cientos de firmas apoyando la discusión en el pleno municipal de los Alcázares de la ILP del Mar Menor.

El 15 de julio de 2020 fue emitido un informe desfavorable por la Secretaría General del Ayuntamiento de los Alcázares y por el Servicio Jurídico con relación a la Proposición de Ley y Memoria justificativa para otorgar personalidad jurídica al Mar Menor, y aunque dicho informe era preceptivo pero no era vinculante retrasó la decisión de llevar la ILP al siguiente pleno municipal. En este momento la fuerza del movimiento ciudadano en favor de los derechos de la Laguna demostró su poder, se personó en el

Ayuntamiento y pidió al Alcalde que llevara la discusión de la aprobación de la ILP a un pleno extraordinario. El 23 de julio de 2020, el Alcalde convocó un pleno extraordinario en el Municipio de los de Los Alcázares, donde el pueblo llenó el aforo y una multitud la apoyaba en la puerta del Ayuntamiento, finalmente la ILP para dar personalidad jurídica al Mar Menor fue aprobada por mayoría absoluta en el pleno municipal.

El 29 de Julio Mario Ginés Pérez Cervera, Alcalde de los Alcázares presentó la ILP en la Asamblea Regional de Murcia y este órgano legislativo no la admitió a trámite, a pesar de haber aprobado previamente la colaboración con la Cátedra y su financiación. El mismo día y una horas más tarde, un grupo promotor formado por 8 mujeres y hombre del movimiento ciudadano en defensa del Mar Menor presentó la ILP para reconocer personalidad jurídica a la Laguna del Mar Menor y su Cuenca en el Congreso de los Diputados de España. El 22 de septiembre de 2020 la Mesa de la Cámara de los Diputados admitió a trámite el escrito por el que se ejercita la Iniciativa Legislativa Popular, días más tarde el Senado emitió un informe favorable a la ILP. El 22 de octubre la Junta Electoral Central acordó la admisión a trámite de la proposición de iniciativa legislativa popular para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. El 25 de noviembre el grupo promotor tenía en su poder los pliegos de recogida de firmas de apoyo a la citada iniciativa legislativa popular sellados por la Junta Electoral Central, por lo que inmediatamente se inició la requerida recogida de 500.000 firmas, para poder continuar la tramitación parlamentaria de la ILP.

En coherencia con sus objetivos fundacionales, la Cátedra manifestó públicamente su apoyo a la ILP. De manera inesperada y sorprendente, la Asamblea Regional de Murcia consideró que este apoyo no se correspondía con los fines de la Cátedra y decidió retirarse del Convenio de colaboración y no conceder la financiación comprometida. No obstante, la Cátedra ha seguido adelante con el apoyo de la Universidad de Murcia, de las otras dos entidades patrocinadoras y de otras entidades colaboradoras.

Con la Iniciativa Legislativa Popular se pretende reconocer derechos propios a la Laguna salada, con una carta de derechos basados en sus necesidades de recuperación, protección y desarrollo conforme a sus exigencias ecológicas y su funcionalidad. Estos derechos serán ejercitados

por un comité científico independiente, un comité ciudadano de guardianas y guardianes de la Laguna, y una representación legal paritaria de la administración y la ciudadanía. De esta manera se podrá impedir que una Administración pública desleal siga envenenando la Laguna.

Para ello en el artículo 1 se declara la personalidad jurídica del Mar Menor, esto es, el presupuesto para ser titular de derechos propios y poder defenderlos. En el artículo dos la capacidad jurídica, donde se enumeran los derechos ecológicos del ecosistema, y en el artículo 3 la capacidad de obrar o el ejercicio de sus derechos, esto es, la representación y gobernanza de la Laguna del Mar Menor y su Cuenca. En el artículo 4 se reconoce la aplicación efectiva de esta ley. El artículo 5 declara inválido cualquier actuación de las administraciones públicas que vulnere los derechos del Mar Menor. En el artículo 6 se legitima a cualquier persona para la defensa de los derechos del ecosistema lagunar. Finaliza la Propuesta de Ley con una disposición derogatoria y una disposición final.

Se trata de dotar al ecosistema lagunar de un catálogo de derechos propios frente a los que contraponer derechos de personas y corporaciones o entidades mercantiles. El límite de muchos derechos al desarrollo será el de aquellos derechos propios del Mar Menor, y así poder garantizar un equilibrio ecológico.

Los Ayuntamientos de los municipios ribereños han aprobado en sus plenos municipales mociones de apoyo a la ILP del Mar Menor, el número de municipios que lo apoyan aumenta sin cesar, el movimiento sindical encabezado por CCOO, UGT, y otros Sindicatos ya han hecho publico su apoyo y están recogiendo firmas como fedatarios por todo el territorio nacional, el movimiento ecologista con Ecologistas en Acción y Greenpeace también han manifestado su apoyo y recogen firmas siendo fedatarios y fedatarias muchos de sus miembros, comercios, asociaciones de vecinos y voluntarios y voluntarias de toda España cada día recogen firmas para llegar a la meta del medio millón a finales de octubre de 2021.

Teresa Vicente Giménez,

Researcher ID (RID): L-8216-2018
Código ORCID: 0000-0003-2438-147X
Categoría Profesional: Profesora Titular de Filosofía del Derecho.
Cargo Académico: Subdirectora del Centro de Estudios de Cooperación y Desarrollo (CECODE) de la UMU.
Directora de la Cátedra de Derechos Humanos y Derechos de la Naturaleza de la UMU.

RESUMEN LIBRE DEL CURRÍCULUM.

Mi perfil docente e investigador como profesora de Filosofía del Derecho es "Teoría de la Justicia y Derechos Humanos". En esta área he investigado sobre cinco líneas: derechos de la infancia, feminismo jurídico, justicia social y derechos sociales, justicia ecológica y derechos ecológicos, y los nuevos paradigmas de la justicia penal internacional. Sobre estos

ámbitos he publicado, editado y coordinado libros, artículos y capítulos de libros, he participado como ponente en Congresos, Jornadas y Seminarios internacionales y nacionales, y he sido invitada a Encuentros internacionales.

Algunos de los más relevantes son:

2020 Jornada Generación Igualdad. Por un futuro Igualitario. Universidad de **Murcia**.

2020 Litigios Climáticos. Carlos III de **Madrid**.

2019 Participant´s Nomination United Nations/UNFCCC. United Nations Climate Change Conference COP25, **Madrid**, Spain:

Organization: *International Network for Sustainable Energy*, from 2 to 8 Dec.

Organization: *Gender CC- Women for Climate Justice*, from 9 to 13 Dec.

2019 Cambio Climático, el Testimonio de las Regiones. Zona Verde COP25. **Madrid.**

2019 Estancia de Investigación en el *Centro de Justicia y Clima* de la School of Law de la Universidad de **Reading** (**Reino Unido**) del 17 de Junio al 19 de Agosto.

2019 Curso Internacional Los Desafíos del Antropoceno: de la investigación y la comunicación a una nueva gobernanza de los recursos del planeta. Universidad Internacional Menéndez Pelayo, **Santander**.

2019 Jornada *Infancia y Adolescencia en situación de Refugio: Desigualdad, Pobreza y Violencia*. Universidad de **Murcia**.

2019 Profesora en el Curso **MOOC** *Migraciones, Asilo y Refugio en Europa*, en el marco del proyecto: *Building Shelter Cities and a New Welcoming Culture. Links between Europena Universities and Schols in Human Rights (Proyecto 2016-1ES01-KA203-025000)*.

2018 III International Environmental Law Colloquien, "Ecological Justice and Envoronmental Law in the Anthropocene. A new Paradigm for Earth Community", 17-18 Mayo. Universitat Rovira i Virgili, **Tarragona.**

2016 XIII Congreso Internacional de *Infancia Maltrata*. III. Seminario Internacional Sobre *Explotación Sexual* Infantil, Universidad de **Murcia**.

2016 Jornadas de *Derecho Internacional Humanitario*, Universidad de **Valencia**.

2016 Congreso Internacional *Revisionist Ontologies for Law and Human Rights in the Anthropocene*, ***University of Strathclyde, Glasgow (UK).***

2015 Seminario de Postgrado *Soggettività política delle donne*. Universidad Federico II, **Nápoles (Italia)**.

2015 IX Foro Estatal Justicia e Infancia *Criterios de interpretación y aplicación del nuevo marco normativo del sistema de protección jurídica de la infancia y la adolescencia*, Universidad de Comillas, **Madrid**.

2012 Congreso Internacional sobre derechos humanos y desarrollo sostenible, Universidad Estatal de **Mato Grosso Do Sul (Brasil)**.

ALGUNAS PUBLICACIONES

Libros

Vicente Giménez, Teresa (editora) (2016): *Justicia ecológica en la era del antropoceno*. Trotta, Madrid.

Vicente Giménez, Teresa (coord.), (2007): *Los derechos de los niños, responsabilidad de todos* Editum (Servicio de Publicaciones Universidad de Murcia).

Vicente Giménez, Teresa (2006): *La exigibilidad de los derechos sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Vicente Giménez, Teresa (coord.) (2002): Justicia ecológica y protección del medio ambiente. Trotta, Madrid.

Vicente Giménez, Teresa (1995): *Justicia y Derecho Ambiental. Para un Modelo de la Justicia ecológica.* Servicio de Publicaciones Universidad de Murcia.

Vicente Giménez, Teresa y Luís Ramírez Díaz (1995): *Justicia y Ecología.Presupuestos científicos para el desarrollo de una Justicia ecológica.* Nau llibres, Valencia.

Desde el año 2020 tanto como jurista como a nivel personal estoy fuertemente implicada con el proceso y el equipo promotor de la Iniciativa Legislativa Popular para otorgar Personalidad jurídica propia al Mar Menor.

ANEXOS

1. TEXTO COMPLETO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR PARA RECONOCER PERSONALIDAD JURÍDICA Y DERECHOS PROPIOS A LA LAGUNA DEL MAR MENOR.

PROPOSICIÓN DE LEY

PARA EL RECONOCIMIENTO DE PERSONALIDAD JURIDICA A LA LAGUNA

DEL MAR MENOR Y SU CUENCA.

Exposición de Motivos

Los motivos por los que se solicita al Congreso de los Diputados la aprobación de una Ley que reconozca personalidad jurídica a la Laguna del Mar Menor y su Cuenca son dos: por un lado, la grave crisis que en materia socio-ambiental, ecológica y humanitaria viven el Mar Menor y los habitantes de sus municipios ribereños; por otro lado, la insuficiencia del actual sistema jurídico de protección, a pesar de las importantes figuras de protección y los instrumentos de carácter regulador que se han ido sucediendo a lo largo de los últimos veinticinco años.

La propuesta se refiere a todo el ecosistema marino lagunar del Mar Menor, con una superficie de 135 km2, la mayor laguna costera del Mediterráneo español y una de las más grandes del Mediterráneo occidental. Con una profundidad media de 4 m y máxima de 7 m, se encuentra separada del Mar Mediterráneo por una barra arenosa sobre afloramientos rocosos de origen volcánico de 22 km de longitud y una anchura de entre 100 y 1.500 m (denominada La Manga), que se encuentra atravesada por cinco canales o golas de comunicación con el Mar Mediterráneo. El conjunto de todos sus components

- la biodiversidad característica (hábitats, flora y fauna), el sistema hidrogeológico con el que conecta y que conforma su cuenca vertiente, el fondo lagunar, el agua y su salinidad, los humedales litorales, todo ello descrito en el Informe integral sobre el estado ecológico del Mar Menor,

elaborado por el Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor y publicado el 6 de febrero de 2017-, ha venido sufriendo una serie de presiones derivadas de la intensificación de usos que desde la década de los años 60 del siglo XX se han venido desarrollando. El Informe identifica la convergencia en el Mar Menor de diversos impactos.

Por otra parte, junto a sus valores ambientales, el Mar Menor es uno de los principales elementos de identificación cultural de la Región de Murcia, y despierta en todos los murcianos un fuerte apego emocional. Prueba de ello es la creación de diversas plataformas ciudadanas que reúnen a asociaciones vecinales, organizaciones ecologistas, colectivos profesionales, fundaciones culturales, etc.; que reivindican medidas para recuperar y proteger este ecosistema; y que el 30 de octubre de 2019 celebraron en la ciudad de Cartagena una multitudinaria manifestación con más de 55.000 personas, solicitando medidas para salvar el Mar Menor.

Por todo ello, ha llegado el momento de dar un salto cualitativo y adoptar un nuevo modelo jurídico-político, en línea con la vanguardia jurídica internacional y el movimiento global de reconocimiento de los derechos de la Naturaleza.

La actual Proposición de Ley se ejercita en el marco de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa legislativa popular. La presente Exposición de Motivos, que precede al articulado de la Proposición de Ley se incorpora, de conformidad a las exigencias de los artículos tercero y cuarto de la Ley 3/1984, para señalar que su objetivo es otorgar personalidad jurídica al ecosistema lagunar del Mar Menor, para poder dotarlo, como sujeto de derecho, de una carta de derechos propios, en base a su valor ecológico intrínseco y a la solidaridad intergeneracional, garantizando así su protección para las generaciones futuras. El procedimiento se iniciará, como señala el artículo cuarto, mediante la presentación ante la Mesa del Congreso de los Diputados, a través de la Secretaría General del mismo, de la documentación exigida en el artículo tercera, donde se señala que el escrito de presentación deberá contener: el texto articulado de la proposición de Ley precedido de una exposición de motivos y, la relación de los miembros que componen la Comisión Promotora de la iniciativa, con expresión de los datos personales de todos ellos.

Que se reconozcan los derechos del ecosistema de la laguna del Mar Menor y de su Cuenca significa cumplir con nuestros compromisos internacionales adquiridos, como el Acuerdo de París de 2015 sobre Cambio Climático, y situarnos a la altura de las exigencias del nuevo periodo geológico en el que ha entrado nuestro planeta, el Antropoceno. En el siglo XXI, los graves daños ecológicos causados por el modelo de desarrollo humano nos obligan a ampliar nuestra responsabilidad para con el medio natural. Al mismo tiempo, otorgar derechos a la entidad natural del Mar Menor, fortalece y amplia los derechos de las personas que viven en el área de la Laguna, y que resultan amenazados por la degradación ecológica: los llamados derechos bioculturales.

El gran desafío que tiene hoy el Derecho Ambiental es lograr la protección efectiva de la Naturaleza y de las culturas y formas de vida humanas que están estrechamente asociadas a ella, como sucede con los municipios ribereños de la laguna del Mar Menor. En este sentido, se hace necesario interpretar el Derecho aplicable y los sujetos dignos de protección jurídica de conformidad al profundo grado de degradación ecológica en que se encuentra el Mar Menor. El artículo 45 de nuestra Constitución ha sido interpretado por el Tribunal Supremo en el sentido de que es la Naturaleza como ecosistema la unidad que integra al ser humano como un elemento más y, por tanto, la que permite el desarrollo de la persona. En la sentencia del Tribunal Supremo, Sala 2ª, de 30 de noviembre de 1990, se puso de manifiesto la conexión ente el medio natural y los derechos fundamentales a la vida y la salud de las personas, y se refiere expresamente al ser humano como una parte integrante de la naturaleza y no como un ser destinado a dominarla para ponerla exclusivamente a su servicio: La "diferenciación entre males que afectan a la salud de las personas y riesgos que dañan otras especies animales o vegetales y el medio ambiente se debe, en gran medida, a que el hombre no se siente parte de la naturaleza sino como una fuerza externa destinada a dominarla o conquistarla para ponerla a su servicio. Conviene recordar que la naturaleza no admite un uso ilimitado y que constituye un capital natural que debe ser protegido" (Sentencia de la Sala 2ª del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de1990, número 3851/1990, Fundamento de Derecho 17.2).

De acuerdo con la propuesta de una interpretación ecocéntrica de nuestro ordenamiento jurídico, señalada tanto por el Alto Tribunal como por

algunos operadores jurídicos, se debe ampliar la categoría de sujeto de derecho a las entidades naturales, en base a las evidencias aportadas por las ciencias de la vida y del sistema Tierra. Estas ciencias permiten fundamentar una concepción del ser humano como parte integral de la Naturaleza, y nos obliga a afrontar la degradación ecológica que sufre el planeta Tierra y la amenaza que eso conlleva para la supervivencia de la especie humana.

La Declaración de la personalidad jurídica del Mar Menor y su Cuenca permitirá una gobernanza autónoma de la laguna costera, entendida como un ecosistema merecedor de protección en sí mismo, una novedad jurídica que potencia el tratamiento dado hasta ahora: la Laguna pasa de ser un mero objeto de protección, recuperación y desarrollo, a ser un sujeto inseparablemente biológico, ambiental, cultural, y espiritual.

ARTÍCULO UNO: Se declara la **personalidad jurídica de la Laguna del Mar Menor y de su Cuenca**, que se reconoce como sujeto de derechos.

ARTÍCULO DOS: **Se reconoce al Mar Menor y su Cuenca los derechos** a la protección, conservación, mantenimiento y en su caso restauración a cargo de los gobiernos y los habitantes ribereños. El derecho a existir como ecosistema y a evolucionar naturalmente, que incluirá todas las características naturales del agua, las comunidades de organismos, el suelo y los subsistemas terrestres y acuáticos que forman parte de la Laguna del Mar Menor y su Cuenca.

ARTÍCULO TRES: **La Representación y Gobernanza de la Laguna del Mar Menor y de su Cuenca,** se concreta en tres figuras: una Tutoría y representación legal de la Laguna, que se ha de ejercer a través de un representante de las Administraciones Públicas que intervienen en este ámbito y un representante de los ciudadanos de los municipios ribereños; una Comisión de seguimiento (los guardianes o guardianas de la Laguna del Mar Menor); y un Comité Científico, que asistirá a la Tutoría y a la Comisión, del que formará parte una comisión independiente de científicos y expertos, las universidades y los centros de investigación, a nivel regional, nacional e internacional.

ARTÍCULO CUATRO: **En cuanto a la Aplicación efectiva** de esta ley, sus disposiciones serán directamente aplicables. Toda conducta que vulnere los derechos reconocidos y garantizados por esta ley, por cualquier autoridad pública, entidad de derecho privado, persona física o persona jurídica,

generará responsabilidad penal, civil, ambiental y administrativa, y será perseguida y sancionada de conformidad con las normas penales, civiles, ambientales y administrativas en sus jurisdicciones correspondientes.

ARTICULO CINCO: Cualquier acto o actuación de cualquiera de las administraciones públicas que vulnere las disposiciones contenidas en la presente ley se considerará inválido y, será revisado en la vía administrativa o judicial.

ARTÍCULO SEIS: **En cuanto a la exigibilidad.** Cualquier persona física o jurídica está legitimada a la defensa del ecosistema del Mar Menor, y puede hacer valer los derechos y las prohibiciones de esta ley a través de una acción presentada en el Tribunal correspondiente.

Dicha acción judicial se presentará en nombre del ecosistema del Mar Menor como la verdadera parte interesada. La persona que ejercite dicha acción y que vea estimada su pretensión tendrá derecho a recuperar todo el coste del litigio emprendido, salvo temeridad o mala fe, incluidos, entre otros, los honorarios de abogados, procuradores, peritos y testigos, y estará eximido de las costas procesales y de las fianzas en materia de medidas cautelares.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA: Se derogan todas las disposiciones de igual o inferior rango, en la medida en que sean contrarias a las disposiciones recogidas en esta ley.

DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA: Esta ley entrará en vigor el mismo día de su publicación oficial.

ANEXOS.

2. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA Y RECOMENDADA

ALÁEZ CORRAL, B. *Minoría de edad y derechos fundamentales*. Madrid. Editorial Tecnos. 2003.

ALARCÓN CARACUEL, M. R. Derecho de asociación obrera en España, 1839-1900. Madrid, Ediciones de la Revista de Trabajo, 1975.

ALBA RICO, S, "Jóvenes sublevados contra la juventud" en URBAN, M, y FERNÁNDEZ, J [Coords.], *Juventud sin futuro,* Madrid, Editorial Icaria, 2011.

ALBALADEJO, M., *Derecho civil, introducción y parte general. Vol. I* Barcelona, Bosch editor, 1996.

- "Las asociaciones en particular", en Derecho Civil I Introducción y parte general, Editorial Bosch, Barcelona, 1996.

ALBERICH NISTAL, T., JUANA MÍNGUEZ, A. *Guía fácil de asociaciones: Manual de gestión: Para la creación, desarrollo y dinamización de asociaciones sin ánimo de lucro:* Incluye texto de la Ley 1/2002, Reguladora del Derecho de Asociación. 3a. Madrid. Dykinson, 2002.

ALBERICH NISTAL, T, Desde las Asociaciones de Vecinos al 15M y las mareas ciudadanas. Breve historia de los movimientos sociales. Editorial Dykinson, Madrid, 2016.

ALVAREZ GARCÍA V, HERNÁNDEZ DÍEZ, E, Participación juvenil organizada y racionalización administrativa, Colección de estudios sobre juventud, Universidad de Extramadura, Cáceres, 2018

ALZAGA VILLAMIL, O*, Comentario sistemático a la Constitución de 1978,* Madrid, Ediciones del Foro, 1978.

ANDER EGG, E. *La rebelión juvenil.* Madrid, Marsiega. 1980.

ANZURES GURRÍA, J.J., *La protección constitucional de las asociaciones. Sobre la dimensión colectiva del Derecho de Asociación*. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.

ARÉVALO CABALLERO, W. "Intervencionismo Estatal en materia de libertad de asociación, de Roma al Derecho histórico - medieval español". Revista Internacional de Derecho Romano. Ciudad Real. Universidad de Castilla La Mancha. 2013, págs. 166 a 204.

ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE DERECHO CIVIL. *Asociaciones y fundaciones*: XI Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Civil, Alicante, 27 a 29 de mayo de 2004. [Murcia]: Servicio de Publicaciones. Universidad de Murcia, 2005.

ATAZ LÓPEZ, J, "Tutela judicial efectiva y efectos de la solidaridad", *Derecho privado y Constitución,* nº 15, 2001, págs. 41-68.

- "Arte de legislar, política legislativa y calidad de las leyes", *Revista Jurídica de la Región de Murcia,* nº 48, 2014, págs. 8-14.

ATAZ LÓPEZ J, y SALELLES CLIMENT, J.R., "La libertad contractual y sus límites", en BERCOVITZ RODRÍGUEZ CANO, R, (dir), *Tratado de contratos ,* Vol. 1, 2013 (Concepto, límites, significación, requisitos, formación, forma, documentación, interpretación e integración, eficacia e ineficacia del contrato), págs. 139-305.

BANCALARI MOLINA, A.- "El emperador Augusto y las asociaciones juveniles: significación y difusión". *Revista de Estudios Clásicos*, Nº. 29, 2000.

BARRADO GARCÍA, J.M, "La juventud y sus formulaciones organizadas en los cambios sociales", *Documentación Social, Revista de estudios sociales y de sociología aplicada, nº 46, La juventud española en la década de los 80*, Marzo 82.

BARTHÉLEMY, M, *Asociaciones: ¿hacia una nueva era de la participación?,* Valencia, Tirant lo Blanch, 2003.

BENEDICTO MILLÁN, J.L., y MORÁN CALVO SOTELO, M.L., "Los jóvenes como actores sociales y políticos en la sociedad global", *Pensamiento Iberoamericano, nº 3,* 2008.

BERENGUER MARTÍNEZ, J., REVERTE MARTÍNEZ, F.M. *Guía práctica para asociaciones juveniles.* Murcia. Concejalía de Juventud y Deportes. 1997.

BILBAO UBILLOS, J.M, *Libertad de Asociación y derechos de los socios*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1997.

BOBBIO, N. *Teoría general del derecho*. 1a. Madrid. Debate, 1993.

BORJA, J, *¿Qué son las asociaciones de vecinos?,* Barcelona, Ed. La Gaya Ciencia, 1977.

CAPILLA RONCERO, F, *La persona jurídica: funciones y disfunciones,* Madrid, Tecnos, 1984.

- "Teoría general de las personas jurídicas", *Novenas Jornadas de derecho catalán sobre persona jurídica,* Tosas, 1996.

- "Asociaciones y Fundaciones", en A. López y López y V. L. Montés (cords.), *Derecho civil. Parte general*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.

CARPIO MATEO, "El patrimonio de la asociación y los derechos de los asociados", RCDI, 1972.

CARRASQUILLA, M. C. y SEIDEL, S.E., *La participación ciudadana: Vía para la integración de las personas inmigrantes. Rutas y caminos.* 2ªedic. Murcia, Agrupación de Desarrollo Nexos, 2007.

CASTÁN TOBEÑAS, J. *Teoría de la aplicación e investigación del Derecho (Metodología y técnica operatoria en Derecho privado positivo),* Madrid, Reus, 1947.

- *Derecho Civil Español, Común y Foral. Tomo primero. Volumen Segundo.* Teoría de la relación jurídica. Undécima edición. Madrid, Editorial Reus, 1971.

CASTELLS ARTECHE, J.M., *Las Asociaciones religiosas en la España contemporánea,* Taurus, Madrid, 1973.

CASTELLS, M. *Redes de indignación y esperanza: los movimientos sociales en la era internet.* Madrid. Alianza editorial, 2012.

- *La ciudad y las masas: Sociología de los movimientos sociales urbanos.* Madrid. Alianza, 1986.

CATURLA CARRATALÁ, C., "Menores y Juventud", en LÓPEZ PELLICER, J.A. y GÁLVEZ MUÑOZ, [Coords.] *Derecho Autonómico de la Región de Murcia,* Murcia, Colección Estudios de Derecho, Universidad de Murcia, 2008, págs. 331-336.

CENTRO INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS, C. "Encuesta sobre problemática regional. Marzo 1978". *Revista española de investigaciones sociológicas.* Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas. Nº 2 Abril-Junio 1978.

CHILLÓN CORBALÁN, J.L., y CASCALES TORRES, N, *Juventud en la región de Murcia 1985,* Murcia, Editora Regional, 1986.

CIDUR (Centro de Información y Documentación urbana), *Madrid Barrios 1975, Madrid,* Ediciones de la Torre, 1976.

- *Las Asociaciones de Vecinos en la encrucijada,* Madrid, Ediciones de la Torre, 1977.

COBO PULIDO, P, *Representación familiar en la época de Franco (1945-1974). Un caso en la evolución de un régimen autoritario*, Tesis doctoral Universidad de Málaga. Departamento de Historia Contemporánea.

COLECTIVO AUTÓNOMO DE TRABAJADORES POR LA AUTOGESTIÓN, "Por el comunitarismo", *Revista Mensual MONTHLY REVIEW*, nº 11, Junio 1979.

COMAS ARNAU, D. *Las políticas de juventud en la España democrática.* Madrid, Instituto de la Juventud de España (INJUVE). Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales., 2007.

COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCION DE LOS DERECHOS HUMANOS, A.C. *Desafío al derecho de asociación en México y América Latina.* Ciudad de México. 2001.

CRUZ VILLALÓN, P. "Dos cuestiones de titularidad de derechos: los extranjeros, las personas jurídicas". *Revista española de derecho constitucional*, Año nº 12, Nº 35, 1992.

DE CASTRO Y BRAVO, F, "Formación y deformación del concepto de persona jurídica", publicado originariamente en el Libro Centenario de la Ley del Notariado, sección tercera. Estudios jurídicos varios, volumen I, Instituto editorial Reus, Madrid, 1964, incluido en la obra CASTRO Y BRAVO, F, Derecho Civil de España, Volumen III, Editorial Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2008.

- "Ofensiva contra el concepto de persona jurídica", publicado inicialmente en *Anuario de Derecho Civil*, octubre – diciembre 1961, incluido en obra anterior.

- "La persona jurídica tipo asociación", *Temas de Derecho Civil,* págs. 78- 91*,* Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1972; incluido en Derecho Civil de España, tomo II, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi S.A. 2008.

- "Temas de Derecho Civil", en *Derecho Civil de España, Volumen II,* Cizur Menor, Navarra, Thomson Civitas, 2008.

- *Derecho Civil de España, Volumen I,* pág. 538 Cizur Menor, Navarra, Thomson Civitas, 2008.

DE SALAS MURILLO, S., *Las asociaciones sin ánimo de lucro en el derecho español,* Madrid, Centro de Estudios Registrales, 1999.

- "Notas sobre el nuevo régimen de las asociaciones de utilidad pública", *Derecho Privado y Constitución, Nº 9, mayo –agosto, 1996.*

- "Comentario a la STC 173/ 1998, de 23 de Julio, sobre la Ley vasca de Asociaciones", Anuario de Derecho Civil, 1998, págs. 1253 a 1274.

- "Acerca del sistema previsto en el Art. 15 LOD". *Asociaciones y Fundaciones. XI Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Civil, Alicante, 27 a 29*

de mayo de 2004. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia. 2005.

DE SOUSA SANTOS, B, Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre, Editorial El Viejo Topo, 2003.

DÍEZ SOTO, C, Capítulo 13º "La representación en los actos jurídicos", en VERDERA SERVER, R, (coord.) *Derecho de Personas,* Cizur Menor (Navarra), Ed. ARANZADI – THOMSON REUTERS, 2010.

DOCUMENTACIÓN SOCIAL, REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA, nº 19, "La acción de barrios", Cáritas Española, Madrid, 1975.

ERREJÓN GALVÁN, I, "Algo habrán hecho bien. Una juventud «sin futuro» pero con estilo", en URBAN, M, y FERNÁNDEZ, J [Coords.], *Juventud sin futuro, Madrid,* Editorial Icaria, Colección Asaco. 2011, págs. 67-78.

FEIXA PAMPOLS, C, *Generación @: la juventud del Siglo XXI,* Barcelona. Secretaria General de Joventut, 2001.

- "La juventud como metáfora: del franquismo a la democracia", *Revista de Estudios de Juventud, Nº. Extra 1, 2003* (Ejemplar dedicado a: Jóvenes, Constitución y Cultura Democrática).

FERNÁNDEZ ALLES, J. J. "Las funciones del derecho de asociación en el régimen constitucional español". *Derechos y Libertades*, *Revista del Instituto Bartolomé de las Casas,* Año nº 18, Nº 30, 2014.

FERNÁNDEZ FARRERES, G, *Asociaciones y Constitución. Estudio específico del art. 22 de la Constitución,* Civitas, Madrid, 1987.

FERNÁNDEZ MARTOS Y BERMÚDEZ CAÑETE, E., FERNÁNDEZ MARTOS ABASCAL, R. *Manual práctico sobre la capacidad y representación de todas las personas jurídicas (con formularios y legislación autonómica)*. Madrid. Dykinson. 2000.

FLAQUER MONTEQUI, R, "Los derechos de asociación, reunión y manifestación", *Ayer, Revista de la Asociación de Historia Contemporánea,* nº 34, 1999.

FONT, J. C. *Ciudadanos y decisiones públicas.* Barcelona. Ariel Ciencia Política 2001.

FRANCES GARCÍA, F Y LA PARRA-CASADO D, "Herramienta multidimensional para la medición dela calidad de la participación en salud", Gaceta Sanitaria, 2021

https://www.gacetasanitaria.org/es-pdf-S0213911121000819

GALGANO, F, *Le associacioni le fondazioni i comitati,* CEDAM, Seconda edizione, Padova, 1996.

GÁLVEZ MUÑOZ, L, y RUIZ GONZÁLEZ, J.G., "El reparto de competencias sobre asociaciones: situación actual y perspectivas futuras tras las reformas estatutarias", *Revista General de Derecho Constitucional, nº 3,* 2007.

- "El régimen jurídico básico de las asociaciones de consumidores: delimitación y reflexiones sobre su constitucionalidad". *Revista General Derecho Constitucional*. Nº. 11, 2011.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E, RAMÓN FERNÁNDEZ, T, *Curso de Derecho Administrativo,* 16ª edición, Cizur Menor (Navarra), Civitas – Thomson Reuters, 2013.

GARCÍA ROCA, J. *Políticas y programas de participación social.* Madrid. Editorial Síntesis, 2004.

GARCÍA RUBIO, M.P., "Persona jurídica sin ánimo de lucro", Coord. Sergio Cámara Lapuente, *Derecho Privado Europeo*, Madrid, Colex, 2003.

GETE-ALONSO y CALERA, M.C., "El Codi Civil de Catalunya. Les competencies legislativas y el proces de codificació", Activitat Parlamentaria, Setembre 2008, págs. 30- 37.

- "El Derecho de asociación y la amnistía" en ESPUNY TOMÁS, M.J. y PAZ TORRES, O, (Coord.) *30 años de la Ley de amnistía (1977 – 2007)* Madrid. Ed. Dykinson, 2009, págs. 193-210.

- "Capacidad de obrar y ejercicio de los derechos de la personalidad de la persona con discapacidad", *Estudios sobre dependencia y discapacidad* (GARCÍA GARNICA, M.D., Directora), Aranzadi - Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011, págs. 41 a 97.

- *Derecho de la persona vigente en Cataluña* [Dir]. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia 2011.

GÓMEZ MONTORO, A. L. *Asociación, constitución, ley.* Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.

- "Veinticinco años de Derecho de Asociación", *Revista de Derecho Político*, núms. 58-59, 2003-2004, págs. 241-267.

- "La titularidad de derechos fundamentales por personas jurídicas: un intento de fundamentación". *Revista española de Derecho Constitucional, Nº 65, 2002.*

GONZÁLEZ CALLEJA, E, *Rebelión en las aulas. Movilización y protesta en la España estudiantil, 1865- 2008,* Madrid, Alianza editorial, 2009.

- "Introducción y Rebelión en las aulas: un siglo de movilizaciones estudiantiles en España (1865-1965)", *Ayer, Revista de Historia Contemporánea*, nº 59, 2005.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. y FERNÁNDEZ FARRERES, G. *Derecho de asociación Comentario a la ley orgánica 1/2000, de 22 de mayo*. Madrid. Cívitas, 2002.

GRAMSCI, A, "La cuestione dei giovani", *Cuaderni del carcere.* Torino. Einaudi, 1975.

HERNÁNDEZ DÍEZ, E. "El Derecho de Asociación entre los jóvenes de Europa Occidental". *Anuario de la Facultad de Dº de la Universidad de Extremadura*. Cáceres: Facultad de Derecho. XXVIII. 2010.

- " Reflexiones jurídicas sobre el asociacionismo juvenil a partir de la tesis de Francisco Manuel Reverte", Cuadernos de Investigación en Juventud, nº 3, Feb. 2017. Consejo de la Juventud de Extremadura.

HERNÁNDEZ RODRIGUEZ , E, (coord.), GOBERNANZA PARTICIPATIVA LOCAL Construyendo un nuevo marco de relación con la ciudadanía . RED DE ENTIDADES LOCALES POR LA PARTICIPACIÓN Y LA TRANSPARENCIA. FEMP. 2018.

HUETE MORILLO, L. M., MARINA DE ORTA, E. *La edad en la legislación*. Madrid. Civitas. 2001.

LASARTE ÁLVAREZ, C, *Parte General y Derecho de la Persona, Principios de Derecho Civil, Tomo primero, vigésima edición.* Madrid, Marcial Pons, 2014.

LECCARDI, C, y FEIXA PAMPOLS, C, "El concepto de generación en las teorías sobre la juventud", *Ultima Década,* nº 34, 2011, págs. 11-34.

LÓPEZ ALCANTUD, A. J. *Refranes y citas sobre educación (selección, comentario y glosa)*. Murcia. Diego Marín Librero-editor.2013.

LÓPEZ CORDÓN, M. V., *La revolución de 1868 y la I República,* Madrid, Siglo XXI, 1976.

LÓPEZ LACÁRCEL, J. M., *Así fuimos, así somos: exploradores de España.* Madrid. Federación Exploradores de España. 2003.

LÓPEZ NIETO y MALLO, F, "La denominación de las asociaciones regidas por la Ley de 1964". *Revista española de derecho administrativo,* Nº 21, 1979.

- *Manual del Secretario de Asociación,* Barcelona, Librería Bosch, 1981.

- *La ordenación legal de las asociaciones,* Madrid, Dykinson, 2ªedición, 1995.

LÓPEZ PELLICER, J. A., GÁLVEZ MUÑOZ, L.A., (COORDS). *Derecho Autonómico de la Región de Murcia.* Murcia, 2008.

LÓPEZ RODRÍGUEZ, V, *El Derecho de Asociación,* Secretaría General Técnica, Ministerio del Interior, Madrid, 1983.

LÓPEZ y LÓPEZ, A. M. *"Fundamentos de Derecho Civil. Doctrinas generales y bases constitucionales"*. Valencia. Tirant lo Blanch, 2012.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E, *El Derecho de Asociación,* Tecnos, Madrid, 1996.

- *Igualdad y autonomía. La competencia sobre asociaciones en la Jurisprudencia constitucional*, Madrid, Civitas, 1999.

MARÍN GÓMEZ, I, *Asociacionismo, sociabilidad y movimientos sociales en el franquismo y la transición a la democracia. Murcia 1964-1986.* Murcia, Universidad de Murcia, tesis doctoral, 2007,

MARÍN LÓPEZ, J. J., "Sobre la Ley vasca de Asociaciones: reparto competencial y principios generales" *Revista Jurídica de Castilla – La Mancha,* nº 16, Diciembre 1992.

- *Legislación sobre asociaciones,* Madrid, Ed. Tecnos, 1994,

- *Legislación sobre asociaciones,* Madrid, Tecnos, 2ª edición, 2000.

- "El interés del menor en la futura ley de mediación familiar de Castilla-La Mancha", en MARTÍN LÓPEZ, M.T.[coord.], E*l derecho y los derechos de los niños* Madrid, Edit. Exlibris, 2003.

- "Personalidad Jurídica, capacidad y responsabilidad de las asociaciones", XI Jornadas de las Asociación de Profesores de Derecho civil. Asociaciones y Fundaciones", Murcia, Universidad de Murcia, 2005.

- "La intervención judicial en los conflictos endoasociativos: el caso de la expulsión de asociados", *Poder Judicial,* Nº 14, 1989.

MARÍN LÓPEZ, M.J., "Requisitos esenciales del contrato", en RODRIGO BERCOVITZ, [COORD.], et. al, *Tratado de Contratos, Vol. 1*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009. Págs. 539-542.

MARTÍNEZ MARÍN, A. *Bases para un sistema autonómico comunitario del municipio de Murcia.* Murcia. Universidad de Murcia.1981.

MARTÍNEZ MARINA, F. *Discurso sobre sociedades patrióticas*. Madrid, IDL COMPAÑÍA, Madrid 1820.

MARTÍNEZ PALACIOS, J, 2021, "*La burocratización neoliberal de la participación ciudadana en España*", Revista Internacional de Sociología, 79 (2): e 184

MARTÍN PRIETO, P., "Elementos de participación de la comunidad en la producción normativa medieval: acuerdo, petición y consejo en torno a la elaboración de los fueros (siglos X- XIII)", *AHDE, tomo LXXXIV,* 2014, págs.14-43.

MAZA ZORRILLA, E, *Asociacionismo en la España franquista,* Valladolid, Universidad de Valladolid, 2011.

MEDINA TORNERO, M.E., y TRISTÁN LAORDEN, E, *Voluntariado, participación y dinamización social,* Murcia, Ayuntamiento de Murcia, 1999.

MENDIZÁBAL OSES, J, "El asociacionismo juvenil ante el Derecho", *Revista General de Legislación y Jurisprudencia,* 1970, Nº 228. págs. 96 a 126.

MENTXAKA ELEXPE, R.M, "Lex Rivi Hiberiensis, Dº de Asociación y Gobernador provincial", *Revista Internacional de Derecho Romano,* nº 2, 2009, págs. 1- 46.

MOLINA MOLINA, J, Presupuestos Participativos: un modelo para priorizar objetivos y gestionar eficientemente en la administracion local, 2ª edición. Thomson Reuter- Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2011.

- Por qué la Transparencia, Thomson Reuter- Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2016.

MORA ALARCÓN, J.A, *Régimen Jurídico de las Asociaciones Civiles,* Valencia, Tirant lo Blanch, 1999.

MONTORO PUERTO, M, "Derecho de Asociación. Análisis de la Ley Orgánica 1/ 2002". *Economist & Iuris, nº 63,* Barcelona, Septiembre 2002, págs. 60-72.

MURILLO DE LA CUEVA, E. L. *El Derecho de Asociación.* Madrid. Tecnos, 1996.

OLÍAS DE LIMA GETE, B., *La libertad de asociación en España (1868- 1974)*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977.

ORTEGA CARBALLO, C. "Los derechos fundamentales de los extranjeros en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional". *Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo,* n. 37, 2007.

PANTALEÓN PRIETO, F, "Asociación y sociedad (A propósito de una errata del Código Civil)", *ADC*, enero-marzo 1993.

PECES BARBA MARTÍNEZ, G. " Juventud obrera". *Cuadernos para el diálogo*. nº 7: 1964.

PELAYO OLMEDO, J.D., "El Derecho de Asociación en la historia constitucional española, con particular referencia a las leyes de 1887 y 1964" *Historia Constitucional, núm. 8,* Universidad de Oviedo, 2007.

PÉREZ ESCALONA, S, "La asociación y el derecho de sociedades: notas para un debate", *REDUR nº* 2, 2004.

- "Un caso de inadmisión de asociados por razón de sexo: los límites a la libertad de contratar en la comunidad de pescadores de El Palmar". *REDUR*, Nº. 3, 2005.

- *La asociación y el derecho de sociedades. Una revisión en clave contractual.* Cizur Menor (Navarra), Thomson Civitas, 2007.

PÉREZ SOLA, N. "La reciente Jurisprudencia constitucional en materia de extranjería: comentario a las sentencias del Tribunal Constitucional relativas a la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 8/2000". *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n. 17, 2008.

PINDADO SÁNCHEZ, F. *La participación ciudadana en la vida de las ciudades.* Barcelona. Ediciones del Serbal, 2000.

- *La participación ciudadana es la vida de las ciudades,* Barcelona, Ediciones del Serbal. 2008.

- El pilar jurídico y conceptual de las políticas locales de transparencia y participaciónn, FEMP, Madrid, 2015.

PLEGUEZUELO ALONSO, M. et al. *Juventud y participación: implicación social de la población joven y asociacionismo juvenil: Región de Murcia 2010*. Murcia: Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, Dirección General de Juventud, 2011.

PRESNO LINERA, M, Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia, Ariel, 2000.

- Teoría General de los derechos fundamentales en la CE de 1978. Obra colectiva. Tecnos 2004.

- PRESNO LINERA, M.A., "*La participación ciudadana en el procedimiento legislativo autonómico"*, Asamblea:revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Nº 27. 2012.págs. 525-546.

- https://presnolinera.wordpress.com/2014/02/17/propuesta-de-reforma-de-la-constitucion-para-promover-la-participacion-ciudadana/ 14-04-2019

RADCLIFF, P. "Las asociaciones y los orígenes sociales de la transición en el segundo franquismo", en NIGEL TOWNSON [coord.]. *España en cambio: el segundo Franquismo, 1959-1975 /*. Madrid. Siglo XXI Editores. 2009.

RAVETLLAT BALLESTE, I, "El ejercicio de los derechos de la personalidad por las personas menores de edad. Análisis particular de su Derecho de Asociación", *Revista General de Legislación y Jurisprudencia,* nº3, 2013, págs. 463-511.

REVERTE MARTÍNEZ, F.M, *Dossier Casas de Juventud del municipio de Murcia. 1979-1982,* [Coord.] Murcia, Coordinadora de Casas de Juventud, 1983.
https://digitum.um.es/xmlui/handle/10201/44007

- *Casas y equipamientos de Juventud de las corporaciones locales* [Coord]. Jornadas Nacionales Murcia. Madrid. FEMP. 1990.

- "Alternativas al ocio tradicional de los jóvenes- Redes para el tiempo libre", en *Los Jóvenes y la cultura del Ocio.* [VVAA]*,* Alicante. Instituto Alicantino de Cultura "Juan Gil- Albert" y Regiduría de Joventut i cooperación del Ajuntament de Elx, 2002.

- "Redes para el tiempo libre. La experiencia de la ciudad de Murcia". En: *Guía metodológica para la puesta en marcha de programas de ocio alternativo para el fin de semana* [VVAA] Madrid. INJUVE. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales., 200

- "Treinta años de participación juvenil. El marco normativo. Del art. 48 de la Constitución Española a las Leyes Autonómicas de Juventud", en INGLADA,V. y CIVERA, C. [coords.], *La participación juvenil desde los entes locales,* FEMP, Madrid, 2009.

- *Integrayparticipa.es. Guía evaluación de un proceso participativo para la integración social*. [Dir]. Murcia. Concejalía de Educación y Juventud. 2011

- Las Asociaciones Juveniles en la España democrática, Colección Estudios de Juventud nº 3, Universidad de Extremadura, Cáceres, 2021.
http://hdl.handle.net/10662/12002

- Las asociaciones juveniles en España. Una aportación innovadora al panorama jurídico internacional como herramienta para el fomento de la participación de los jóvenes

Cuadernos de Investigación en Juventud, ISSN-e 2530-0091, Nº. 2, 2017, págs. 53-77.

https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5874001

- La regulación de las asociaciones juveniles en el ordenamiento jurídico español

Revista jurídica de la Región de Murcia, ISSN 0213-4799, Nº. 52, 2018, págs. 75-105.

https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6765556

REVERTE MARTÍNEZ, F.M. Y DUARTE LÓPEZ, A, *Integración social y Participación juvenil. Propuestas y experiencias de la ciudad de Murcia,* Murcia, Concejalías de Sanidad y Juventud, 2010.

REVERTE MARTÍNEZ, F. M.; LÓPEZ ALCANTUD, A. J.; PAN SÁNCHEZ BLANCO, P. *El marco jurídico del voluntariado.* Murcia. Plataforma de Organizaciones del Voluntariado, 2005.

REVERTE MARTÍNEZ, F.M, y LÓPEZ ROJO, I, "Participación Juvenil y Municipio", en INGLADA,V. y CIVERA, C. (coords.), *La participación juvenil desde los entes locales,* FEMP, Madrid, 2009.

REVERTE MARTÍNEZ, F.M., SÁNCHEZ, F.L., RIPOLL SPITERI, A, "Los jóvenes y la Constitución", en *Nuestros barrios. Revista de los jóvenes de Murcia,* Coordinadora de Vocalías y Clubs juveniles, 1978.
https://digitum.um.es/xmlui/handle/10201/44006 14-04-2019

REVERTE NAVARRO [Dir] y REVERTE MARTÍNEZ, F. M. *La nueva ley reguladora del derecho de asociación y su incidencia sobre las asociaciones juveniles*. Murcia. Concejalía de Juventud. Ayuntamiento de Murcia., 2004.

REVERTE NAVARRO, A, "Intervención judicial en las situaciones familiares (Notas al Código Civil)", *Anales de la Universidad de Murcia-Derecho,* Vol.34. Nº 3-4, 1976.

- "Vecindad civil, vecindad administrativa y condición política: notas al artículo 6 del estatuto de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia", en ABRIL CAMPOY, J.M. y AMAT LLARI, M.E., *Homenaje al profesor Lluis Puig i Ferriol*, Vol. 2, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, E, ¿Porqué fracasó la democracia en España?, Traficantes de sueños, Madrid, 2015.

RODRIGUEZ – VILLASANTE PRIETO, T. " De los movimientos sociales a las metodologías participativas", en Métodos y Técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales, coord. JM Delgado, 1995.

- "¿ Qué es la democracia participativa", El Viejo Topo, nº 174. 2003.

- KERALA: referencia internacional de planificación participativa, Papeles de relaciones ecosociales y cambio social, nº 117, 2012.

- Democracias Transformadoras. Experiencias emergenges y alternativas desde los comunes. Editorial El Viejo Topo, 2017.

ROJAS BUENDÍA, M. M., *Los derechos fundamentales de libertad de conciencia y asociación: análisis histórico y régimen jurídico conjunto.* Tesis doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, 2006.

RUIZ FUNES GARCÍA, M, *Derecho consuetudinario y economía popular en la Región de Murcia, Editora Regional de Murcia, 1983 (reproducción facsímil de la obra original de 1916)*.

RUIZ GONZÁLEZ, J.G., *Las Asociaciones de Consumidores,* Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.

- "Reparto competencial y estatuto jurídico de las asociaciones de consumidores en el estado autonómico", *Revista General de Derecho Administrativo* 32 (2013).

- "La regulación específica de las asociaciones de consumidores de ámbito autonómico: situación y reformas necesarias*". Revista administración local y autonómica [REALA nueva época]*. Nº 1. 2014.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z, *Estudio práctico de las asociaciones. Democracia directa y otras formas de participación ciudadana,* Valladolid, Lex Nova, 2004.

SANTOS MORÓN, M. J. *La responsabilidad de las asociaciones y sus órganos directivos.* Madrid. Iustel, 2007.

SERNA MEROÑO, E, *La reforma de la filiación*, Madrid, Editorial Montecorvo, 1985.

- "Comentarios al art. 1259 del CC" en *Comentarios al CC y Compilaciones forales,* ALBALADEJO, M. y DÍAZ ALABART, S. (Dirs.), T. XVII. vol. 1º-A, Madrid, Edersa, 1993, págs. 463-556.

SERVICIO INFORMATIVO ESPAÑOL. *Referéndum 1966. Nueva Constitución*. Ministerio de Información y Turismo. Madrid. 1966.

SIERRA RODRÍGUEZ J, e IBAÑEZ CARPENA, D., *Retos y tendencias del asociacionismo juvenil en la Región de Murcia, Murcia, Consejo de la Juventud de la Región de Murcia. 2010.*
[http://www.consultorescsa.com/documentos/2010_cjrm_retos.pdf] 08-10-2015.

SUÁREZ, A. *El derecho de asociación política*: discurso pronunciado por el Ministro Secretario General del Movimiento, Adolfo Suárez, en las Cortes Españolas el 9 de junio de 1976. [s.l.], Ediciones del Movimiento. 1976.

TEIJO GARCIA, C. "Democracia, sociedad civil europea y asociaciones Europeas: un olvidado vacío legal. Nuevas reflexiones a la luz del derecho europeo de asociación recogido en el artículo 12 de la carta de derechos fundamentales". Madrid. Universidad de Cantabria Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, 2003.

TILLY, Charles, "Cambio social y revolución en Europa: 1492-1992", Revista Historia Social, nº 15, 2016.

TORRES RUIZ, J.R., "El Derecho y la ciencia de la legislación en Francisco Martínez Marina", *Anales del Derecho nº 5,* Universidad de Murcia, 1984.

TRIGO GARCÍA, B. "Personalidad jurídica de los entes del Tercer Sector: autonomía de la voluntad y control público", *Tendencias Legislativas y Tercer Sector. Ponencias del Congreso Internacional.* Sº de Compostela, Universidad de Santiago. 2003.

TUÑÓN DE LARA, M, *Historia del movimiento obrero en la historia de España, I,* Madrid, Edit. Sarpe, 1986.

URBAN, M, y FERNÁNDEZ, J [Coords.], *Juventud sin futuro, Madrid,* Editorial Icaria, Colección Asaco. 2011.
http://www.icariaeditorial.com/pdf_libros/Juventud%20sin%20futuro.pdf [08-10-2015]

UTRERA MOLINA, J. *Asociaciones Políticas. Estatuto Jurídico del Derecho de Asociación Política*. Discurso del Vicepresidente del Consejo Nacional del

Movimiento, José Utrera Molina, el 16 de diciembre de 1974. Madrid. Ediciones del Movimiento, 1974.

VILLAREAL FERNÁNDEZ, E y SÁENZ BONILLA, J.P., *La experiencia de las veedurías sociales en la reducción de la corrupción y en el aumento de la transparencia. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2018.*

3. Imágenes In Memoriam[494]

PEPE MOLINA

[494] Las imágenes que vienen a continuación como recuerdo del admirado y querido PEPE MOLINA, fueron aportadas por la familia, amistades y colaboradores del Programa Iris, Encuentros por la Transparencia, para el homenaje realizado en la Universidad de Murcia, el día 11 de marzo de 2021.
https://edit.um.es/campusdigital/la-umu-rinde-homenaje-a-la-figura-de-jose-molina/ 22/ 09/ 2021.

Desde el compromiso con la juventud
democracia del lechero (Escarpit)

José Molina, ayer, en el salón de actos del IES Saavedra Fajardo. :: VICENTE VICÉNS / AGM

Las nuevas reglas del juego

El Consejo de la Transparencia alenta a los estudiantes de los institutos a participar y cambiar la vida pública

:: MINERVA PIÑERO

MURCIA. Mientras que más del 30% de los alumnos de 1º de Bachiller del IES Saavedra Fajardo pertenecen a bandas de música o practican deportes federados, solo una mano fue levantada cuando José Molina, presidente del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia, preguntó a sus casi noventa oyentes quién formaba parte de un grupo político.

Para erradicar esta falta de partición entre su joven público, el experto aclaró los términos de transparencia y participación, conceptos que deben ser puestos en práctica desde la ciudadanía. «Queremos cambiar el sistema, que la juventud interrogue, intervenga y delibere», comentó a los estudiantes del séptimo instituto que ha visitado dentro de una campaña informativa.

Construir un cambio de modelo social y exigir a los gobiernos que rindan cuentas, fueron los objetivos que el presidente propuso a su público, ya que «los organismos del poder y la transparencia se han llevado muy mal desde los principios de la historia y, cuando alguien llega a un alto cargo, lo quiere poseer todo».

Contra estas malas prácticas, José Molina animó, junto con Francisco Manuel Reverte, representante de la Concejalía de Juventud, a su joven público a participar en la vida cultural, social, pública y económica. «Opinar e informar no basta, hay que intervenir para convertir nuestra democracia formalista en una participativa, como persigue el Consejo de la Transparencia de la Región, la entidad que se encarga de controlar el poder de quien manda», añadió el presidente mientras asentían con la cabeza, silenciosamente, los alumnos de las primeras filas.

Despertadas las inquietudes de los estudiantes, dos de las preocupaciones del público fueron puestas en común antes de finalizar el encuentro: cómo actuaría un buen gobierno, y si la participación ciudadana, puesta en marcha con anterioridad, habría evitado la complicada situación actual del soterramiento, cuestión a la que el experto contestó con una rotunda afirmación. «El buen gobierno es el que pregunta a los ciudadanos, les interroga y les da capacidad para hacer las cosas», expuso.

José Molina: «El buen gobierno es el que pregunta a los ciudadanos y les da capacidad para hacer las cosas»

Además, alentó al colectivo femenino a seguir luchando por las políticas de género y los derechos de igualdad «para que se reconozcan y no se marginen en muchos aspectos, como ocurre en la vida laboral».

Antes de enero, mes en el que celebrará un concurso para poner en práctica lo aprendido, visitará tres institutos más. Reunidos en grupos de trabajo, los estudiantes se enfrentarán en un acto que calificará la redacción, la interpretación de los debate y los recursos gráficos de sus presentaciones. «El mundo necesita más personas como usted, que luchen por ser escuchados», comentó una alumna tímidamente al despedirse de José Molina, doctor en Economía, sociólogo y auditor.

Molina, en 1986, con los Presupuestos de ese año. / **TOMÁS**

José Molina Molina @... · 25/1/21 ···

La corrupción asalta los protocolos: dimitir no es suficiente laopiniondemurcia.es/opinion/2021/0... a través de @diariolaopinion

El que tiene que dimitir como cabeza de este desastre es el presidente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, no el último de la lista de los 466.

PUEBLA
¿PERO, DON JOSÉ, CÓMO LLEGA EXIGIENDO VER LA LISTA DE LOS LLAMADOS?
NO SE LO TOME A MAL, SAN PEDRO, TENGA EN CUENTA QUE UNA ERRATA PUEDE CAMBIARLO TODO
A José Molina, presidente del Consejo de Transparencia ad eternum
Una sociedad con justicias
PUEBLA

Consejo de la Trans
de la Región de

BENVENUTI
RAGAZZI
ITALIANI
Curso 2017-2018
Bienvenidos
Welcome
Bonne Rentrée
Buon Cominicio

"El poder de la ciudadanía: Derechos de Asociación y Participación", de Francisco Manuel Reverte, aporta una amplia vision histórica y un completo estudio jurídico y práctico del derecho de asociación como herramienta para la acción comunitaria y el cambio social en la sociedad española del siglo XXI. Además incluye un análisis del estado actual de la participación ciudadana y justifica la necesidad de un nuevo marco normativo para el derecho de participación en España que favorezca la implicación y el empoderamiento de la ciudadanía en la construcción del futuro colectivo.

La obra está dedicada "In Memoriam" a JOSÉ MOLINA MOLINA, cuyo texto de presentación del libro constituye el último artículo para una publicación escrito por el primer Presidente del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia (fallecido el 13 de febrero de 2021 víctima del Covid 19).
El libro finaliza con un amplio capítulo colaborativo en homenaje a Pepe Molina, centrado en la enseñanza y el aprendizaje de la transparencia, la participación y el buen gobierno, con las aportaciones de los siguientes artículos y autores:

Edita

DM DIEGO MARÍN

PARTIGESC
Asociación para el fomento de la participación y gestión social

ISBN: 978-84-18860-76-8

1. Enseñar transparencia y participación: fundamentos biográficos de la propuesta de José Molina para el programa iris
José-Antonio Gómez-Hernández
2. Educación política para la educación democrática de una ciudadanía activa y crítica.
Pedro Miralles Martínez y Catalina Guerrero Romera
3. La educación para la participación como metodología para el aprendizaje en adolescentes y jóvenes
Juán Francisco Berenguer Martínez
4. Los presupuestos participativos como un espacio educativo.
Jose Manuel Mayor, Elena Oliva, María José Baeza y Francisco Oliva.
5. Participación ciudadana en el municipio de Murcia. Una aproximación desde el teatro social.
Israel López Marín
6. Voluntariado de personas mayores. El aprendizaje de la participación activa para un envejecimiento saludable.
Elvira Medina Ruiz
7. ¿Cómo enseñar la participación desde el voluntariado ambiental?.
Juan Diego López Giraldo.
8. La Huerta de Murcia: el patrimonio local como acicate para la participación social y la educación histórica
Raimundo A. Rodríguez Pérez
9. El pueblo único titular del poder retoma su ejercicio co-gobernando. Una experiencia costarricense de apropiación ciudadana de la Constitución.
Lic. Jimmy Bolaños González
10. El movimiento social y el poder de la ciudadanía para reconocer derechos a la naturaleza: la Iniciativa Legislativa Popular para reconocer personalidad jurídica y derechos propios a la laguna del Mar Menor.
Teresa Vicente.