



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

“La experiencia del movimiento ciudadano vecinal”.

Francisco Manuel Reverte Martínez.

Doctor en Derecho¹

¹ REVERTE MARTÍNEZ, F.M., El derecho fundamental de asociación como instrumento de cambio social. Las asociaciones juveniles, Tesis doctoral, Departamento de Derecho Civil, Universidad de Murcia, 2016.

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

óLa experiencia del movimiento ciudadano vecinalô.

Resumen.

El libre derecho de asociación es una herramienta jurídica para el cambio y la innovación social. Podemos afirmar que, después de veinte siglos en los que el libre derecho de asociación ha sido objeto casi de forma ininterrumpida de restricciones, prohibiciones y sanciones, tras la Constitución de 1978 nos encontramos en una época en el que nuestro ordenamiento jurídico y la realidad social española coinciden en vivir un pleno y libre ejercicio del derecho de asociación. Pero hay ejemplos relevantes de la función del asociacionismo en nuestro derecho histórico, pudiendo citarse las comunidades de regantes del derecho romano, las óHermandades de Castillaô o las óSociedades Económicas de Amigos del Paísô; en el siglo XIX las óSociedades Patrióticasô y las óAsociaciones Obrerasô y en el Siglo XX, el movimiento ciudadano democrático y su papel de cambio en la transición democrática española, sobre cuya trascendencia profundizamos en este trabajo de investigación.

Abstract

Freedom of association is a legal tool for social change and innovation. Following this research we can state that after twenty centuries in which freedom of association has almost continuously been the target of restrictions, limitations, prohibitions and sanctions, following the Spanish Constitution of 1978 we find ourselves in a time where our own legal system, and the Spanish social reality give birth to a full and free right of association. Following its analysis of application, we can affirm that the validity of this thesis is completely demonstrated and it reinforces the right of association as a powerful legal tool for social change and innovation. Even some instances can be found in our legal history: óirrigation communitiesô in Roman right, the óHermandades de Castillaô or the óSociedades Económicas de Amigos del Paísô; in the 19th Century the óSociedades Patrióticasô and the óAsociaciones Obrerasô; the democratic citizen's movement and its role as a factor of change in Spanish transition to democracy in the 20th Century, on whose significance we delve into this research.

Introducción

La crisis del sistema político 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, etc., pero en nuestra opinión, la crisis política del sistema autoritario tuvo su principal factor desencadenante en el proceso de movilización social por la democracia y la 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 transición², el movimiento ciudadano fue uno de los protagonistas del cambio político³.

La movilización social ciudadana, articulada a través del derecho de asociación, tuvo, un papel indispensable en ese proceso histórico y 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. 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 de](#)

² VIDAL BENEYTO, J., *Almodóvar: Transición, Posfranquismo, Movida* *El Viejo Topo* 263, 2009, págs. 54 y 55. Señala el autor, que 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.

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

[junio, de Partidos Políticos](#)]⁴, 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]⁵.

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 social⁶. 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 y 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 para nuestro estudio 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 por asociaciones de vecinos, culturales,

⁴ «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.

⁵ (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.

⁶ BORJA, J, *¿Qué son las asociaciones de vecinos?*, Ed. La Gaya Ciencia, Barcelona, 1977. Pág. 31.

sociales,⁷ se constituyó en forma de organizaciones públicas y representativas⁷, que utilizaron los resquicios o posibilidades legales que permitía el régimen autoritario y su óderecho de asociación controlado⁸ 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 democrático⁸, 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 1964⁹.

⁷ Ibídem, pág. 32.

⁸ SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z, *Estudio práctico de las asociaciones. Democracia directa y otras formas de participación ciudadana*, Valladolid, Lex Nova, 2004. La autora dedica un apartado de su extensa obra, págs. 354 a 364 un estudio sobre Asociaciones de Vecinos a las que define como ómovimientos sociales urbanos autónomos que despliegan sus acciones en el ámbito territorial del barrio y cuya actuación se caracteriza por su permanencia, legalidad y generalidad en cuanto a los sujetos que implica dentro del área de acción. Tienen por objeto la defensa del interés vecinal frente a la actuación de la Administración Local⁸, pág. 355. En relación con esta época concreta que estamos estudiando, la autora afirma: óEn esta época se propició, además, que dentro de los intereses de los vecinos que habían de ser defendidos se incluyesen las peticiones de representación popular y reivindicaciones políticas que pretendían agitar y hacer cambiar la mentalidad de una población sumida, durante años, en un dictadura que había cerrado las puertas a las ideas democráticas⁸, pág. 357. Y en relación con la hipótesis de partida de este trabajo de investigación sobre el derecho de asociación como instrumento jurídico para el cambio social, SÁNCHEZ SÁNCHEZ es de la opinión de que óconsideramos que este tipo de actuaciones hicieron que la participación resultase activada y motivada, consiguiendo ese sentimiento cívico indispensable para fomentar el deseo participativo a la vez que fue el cauce utilizado para la democratización de la vida municipal del que dependería la posterior elaboración de una normativa en materia municipal con un mayor o menor exigencia de mecanismos democráticos de participación directa en la toma de decisiones en la Administración Local y que, sin duda, se plasmó en los proyectos que dieron lugar a la Ley de Bases de Régimen Local⁸, págs. 357 y 358.

⁹ CIDUR (Centro de Información y Documentación urbana), *Madrid Barrios 1975*, Madrid, Ediciones de la Torre, 1976. De interés la obra RADCLIFF, P. óLas asociaciones y los orígenes sociales de la transición en el segundo franquismo⁹, Nigel Townson [coord.]. *España en cambio: el segundo Franquismo, 1959-1975* /. Madrid. Siglo XXI Editores. 2009.

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

Con la Guerra Civil y la victoria del ejército del general Franco, el asociacionismo en general sería otra de las principales víctimas del régimen de la dictadura¹⁰. 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 denominación¹¹.

Desde los primeros momentos del régimen franquista, las organizaciones incluidas en el marco de la Secretaría General del Movimiento¹², tenían una regulación jurídica específica y diferente del resto de entidades del país, como señalaba el **Decreto de 25 de Enero de 1941**¹³, 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 1964, en su artículo 2º, apartado 2, dejaría excluidas de su ámbito de aplicación a 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 niveles¹⁴, siendo uno de ellos

¹⁰ MAZA ZORRILLA, E, *Asociacionismo en la España franquista*, Universidad de Valladolid, 2011. Como aporta esta autora en su monografía, «en plena guerra emanaban del bando nacional numerosas disposiciones restrictivas que siegan cualquier resquicio asociativo en libertad», (pág. 29).

¹¹ <http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1939/227/A04461-04461.pdf>
Fecha último acceso, 13-03-2015.

¹² Para conocer la esencia del Movimiento, 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> 14-03-15.

¹³ REVERTE MARTÍNEZ, F.M., *El derecho fundamental de asociación como instrumento de cambio social. Las asociaciones juveniles*, Tesis doctoral, 2016. Universidad de Murcia. La tesis califica este Decreto como «paradigma del modelo represivo del asociacionismo», págs. 49-52.

¹⁴ MAZA ZORRILLA, ob. cit. pág. 88. Los seis niveles, relacionados con una triple vertiente

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 ósubnormales¹⁵, así como de familias numerosas¹⁶.

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 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.

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).

¹⁵ Obviamente se trata del lenguaje de la época. Años después el término correcto sería minusválidos y actualmente el de personas con discapacidad.

¹⁶ MAZA ZORRILLA, ob. cit. págs. 102 ñ 104. La autora llega a contabilizar entre el período 1958 ñ 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].

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 asociaciones¹⁷.

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 movimiento ciudadano, como en el caso de algunas de las ACF vinculadas al Movimiento¹⁸.

Pero, aunque algunas de estas entidades pudieran estar óinfiltradasô por

¹⁷ DOCUMENTACIÓN SOCIAL, REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA, nº 19, óLa acción de barriosô, Cáritas Española, Madrid, 1975. Págs. 103-112. En este sentido, en su página 103 esta publicación destacaba expresamente: óconviene recalcar que:

- Ha habido restricciones drásticas en cuanto a la aprobación de Asociaciones de Vecinos y se han sancionado e invalidado por algún tiempo el funcionamiento de varias.
- Se han dado distintos intentos de plantear desde arriba la actividad o vida de los barrios: visitas y diálogo de las autoridades con los vecinos, aulas de cultura, reactivación de las Asociaciones de Cabezas de Familia, etc.ô

¹⁸ 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: óLos 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 1971ô. 2-11-2016.
<http://www.laverdad.es/murcia/molina/201505/17/casa-llano-vende-20150517005251-v.html> .

elementos democráticos, 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 Movimiento¹⁹. 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 asociaciones²⁰.

En cierta manera, el Movimiento²¹ era óun estado, dentro del estado españolô,

¹⁹ Orden de 16 de Febrero de 1970, art. 7.

²⁰ La Resolución de la Vicesecretaria General del Movimiento por la que se establece la Organización y Funcionamiento del Registro General de Asociaciones del Movimiento, de 14 de mayo de 1974, publicada en el BOE núm. 118, de 17 de Mayo, en su apartado 2º resolvía los siguiente: ó Una vez aprobada por el órgano competente la inscripción de una asociación de cualesquiera de las Delegaciones Nacionales, se notificará dicha aprobación al Registro General de la Delegación Nacional de Acción Política y Participación, acompañando un ejemplar de los Estatutos y el acta de la reunión en la que se acordó la constitución de la Entidad asociativa. Seguidamente el Registro General dará el número correspondiente a la Asociación legalmente constituida y realizará los trámites necesarios para su publicación en el Boletín Oficial del Movimiento ó. Véase 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.

²¹ 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:

Artículo tercero

óSon fines fundamentales del Estado: la defensa de la unidad entre los hombres y entre las tierras de España; el mantenimiento de la integridad, independencia y seguridad de la Nación; la salvaguardia del patrimonio espiritual y material de los españoles; el amparo de los derechos de la persona, de la familia y de la sociedad; y la promoción de un orden social justo en el que todo interés particular quede subordinado al bien común. Todo ello bajo la inspiración y la más estricta fidelidad a los Principios del Movimiento Nacional promulgados por la Ley fundamental de 17 de mayo de 1958, que son. por su propia naturaleza, permanentes e inalterablesô.

Artículo cuarto

El Movimiento Nacional, comunión de los españoles en los Principios a que se refiere el artículo anterior, informa el. orden político, abierto a la totalidad de los españoles y, para el mejor servicio de la Patria, promueve la vida política en régimen de ordenada concurrencia de criteriosô.

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 constituían posiblemente el sector más reaccionario a los cambios políticos y democráticos, conformando el núcleo de lo entonces denominado el Búnker²².

2. EL MOVIMIENTO CIUDADANO DEMOCRÁTICO COMO INSTRUMENTO JURÍDICO PARA EL CAMBIO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO.

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.

De esta ley de Asociaciones, publicada en el BOE nº 311, de 28-12-1964, estudiada por la doctrina civilista²³, 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: *«ócorresponderá al Gobernador, previos los informes que según la índole de la asociación sean preceptivos en cada caso, dictar por escrito resolución motivada*

²² SEMPERE CORRAL P, *Memorias olvidadas 1993-1996, del último Felipe, al primer Aznar*, pag. 145. Editorial on line, www.lulu.com, 2008.

Enlace <http://www.lulu.com/shop/search.ep?keyWords=pedro+sempere&type=>. 13-03-2008.

Este autor, nos ayuda a situarnos en el término en este contexto, recordando que *óBunkerô* 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.

²³ DE CASTRO Y BRAVO, F, *Temas de Derecho Civil, La persona jurídica tipo asociación*, págs. 78- 91, Madrid, Instituto de Estudios Politicos, 1972; incluido en DE CASTRO Y BRAVO, F, *Derecho Civil de España*, tomo II, Aranzadi S.A., Cizur Menor(Navarra), 2008; ALBALADEJO, M, *Derecho Civil I Introducción y parte general, Las asociaciones en particular*, págs. 397-406, Editorial Bosch, Barcelona, 1996; MORA ALARCON, J.A, *Régimen Jurídico de las Asociaciones Civiles*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999; LOPEZ NIETO y MALLO, F, *La ordenación legal de las asociaciones*, Madrid, Dykinson, 2ªedición, 1995.

decidiendo acerca de la licitud y determinación de los fines...ô, art. 3º, 4.

El control previo gubernativo para las reuniones de la Asociación: *ôLas 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 generalesô, art. 7º.*

El acceso de los representantes de la autoridad a las reuniones y libros de la asociación: *ôë 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..., art. 8º.*

Pero donde se más puede apreciarse el control sobre el derecho de asociación, propio de un régimen no democrático, es en el artículo 10, sobre Disciplina de las Asociaciones²⁴, del que destacamos su apartado 2, el derecho de la Administración a suspender las actividades de la asociación: *ôLas mismas autoridades podrán decretar la suspensión de las Asociaciones sometidas al ámbito de esta ley, por plazo no superior a tres meses, cuando no atemperen su funcionamiento a lo dispuesto en la mismaô.*

Podríamos denominar el régimen asociativo que se creó a raíz de la Ley de 1964, como un óderecho de asociación controlado totalmente por un régimen autoritarioô.

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 restricciones, tanto en sus fines²⁵, como en el

²⁴ El resto de apartados del artículo 10, contienen más mecanismos de control sobre las asociaciones, que reproducimos por su interés:

1. La autoridad gubernativa suspenderá de oficio o a instancia de parte las actividades de aquellas Asociaciones reguladas por la presente Ley que no se hayan constituido conforme a lo en ella prevenido.

3- Pueden ser asimismo objeto de suspensión los actos o acuerdos de estas asociaciones que adolezcan de los mismos defectos a que hace referencia el apartado anterior, o incurran en la ilicitud prevista por el párrafo 3º del artículo 1º de esta ley.

4. Sin perjuicio de lo dispuesto con carácter general en la vigente Ley de Orden Público, podrá asimismo la autoridad competente suspender las Asociaciones de cualquier régimen con ocasión de actos ilícitos incluidos en el artículo 1º, párrafo 3, de esta ley.

5. Corresponde a los Tribunales confirmar o revocar los acuerdos gubernativos y decretar si procede la disolución. A estos efectos los acuerdos de suspensión serán comunicados a la autoridad judicial dentro del término de tres días.

6. En los propios supuestos contemplados en los anteriores apartados, y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 19 de la citada Ley de Orden público, los Gobernadores civiles podrán imponer sanciones de hasta 25.000 pesetas, y el Ministro de la Gobernación hasta quinientas mil.

²⁵ Art. 1º. Libertad de asociación. 3. Se entiende por fines ilícitos los contrarios a los Principios Fundamentales del Movimiento y demás leyes fundamentales, los sancionados por las leyes penales, los que atenten contra la moral, el orden público y cualesquiera otros que impliquen un

procedimiento de la constitución de las asociaciones, como en su funcionamiento. Incluso, una vez constituida la asociación, la intervención administrativa prevista en esta norma, llegaba a ser asfixiante²⁶, llegando a ser calificada la Ley, por algún sector de la doctrina, como *óLey de Antiasociacionesó*²⁷.

Ahora bien, como señala MAZA ZORRILLA, esta Ley, va a suponer una nueva etapa en el desarrollo del óasociacionismo voluntario, fracturando el monopolio del Movimiento y haciendo manifestarse, de hecho, el pluralismo socialó²⁸. En cierta manera, y posiblemente a su pesar, vendría a introducir elementos fácticos y jurídicos para el cambio social y político.

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 familia²⁹.

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 legalización de las Asociaciones³⁰. Y en Junio de 1976, se celebra

peligro para la unidad política y social de España.

PELAYO OLMEDO, J.D., óEl Derecho de asociación en la historia constitucional española, con particular referencia a las leyes de 1887 y 1964ó. Historia Constituciona, núm.8, Universidad de Oviedo, 2007, pág. 120.

²⁷ LASARTE ÁLVAREZ, C, *Parte General y Derecho de la Persona, Principios de Derecho Civil, Tomo primero, vigésima edición*, óCapítulo 18. Las asociacionesó, págs. 290 ñ 306, Madrid, Marcial Pons, 2014. En la página 293 expresa sus opiniones en los siguientes términos: óSin embargo hasta el año 2002, la regulación general de la materia ha seguido estando representada por la Ley 191/1964, de 24 de diciembre; una Ley de Asociaciones publicada bajo el régimen de Franco que, sin broma alguna, puede ser calificada como Ley de Anti-asociaciones, y por su Reglamento, aprobado por el Decreto 1440/ 1965, de 20 de Mayoó.

²⁸ MAZA ZORRILLA, ob. cit. págs. 42 ñ 44. .

²⁹ CIDUR (Centro de Información y Documentación urbana), *Madrid Barrios 1975*, Madrid, Ediciones de la Torre, 1976. Anexo 3. Págs. 287 a 294.

³⁰ CIDUR, óMovimiento ciudadano en Madrid, 1976 - 77ó, en *Las Asociaciones de Vecinos en*

una óSemana Ciudadanaô, con el lema óQueremos nuestros derechos y los queremos ahoraô, 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 reivindicaciones³¹.

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 asociaciones³². 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,ë³³. En septiembre de 1976 eran 70 las asociaciones de vecinos

la encrucijada, Ediciones de la Torre, Madrid, 1977, págs. 275 a 331.

³¹ *Ibíd.*,. pág. 307.

³² 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.

³³ El 31 de Enero de 1975, las Asociaciones de Vecinos y de Amas de Casa de Madrid, presentan ante la presidencia del gobierno un amplio escrito detallando esta represión, del que reseñamos algunos párrafos: óLa extrañeza de los miles de vecinos que participamos en las Asociaciones es cada día mayor: pues frente a las declaraciones oficiales que insisten en la necesidad de democratización de las instituciones jurídico- políticas del país y de la participación ciudadana, constatamos que las mismas autoridades obstaculizan y dificultan las actividades de nuestras Asociaciones legales:

- Prohibición de reuniones, asambleas y charlas.
- Negativa a autorizar charlas y coloquios sobre temas culturales.
- Constantes dificultades para que las Asociaciones y sus miembros expresen y manifiesten públicamente sus opiniones y peticiones ante los problemas de sus barrios.
- Excesivo control ejercido por la Policía sobre nuestros representantes.
- Retraso injustificado en la legalización de numerosas Asociaciones de Vecinos, algunas de las cuales llevan cerca de dos años esperando su reconocimiento.

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 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 1977³⁴. 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 del ejercicio del derecho de asociación con autorización del poder establecido, y nos acercábamos al reconocimiento en nuestro país de uno de los derechos humanos presentes en la

A la luz de esta situación juzgamos totalmente inadecuada la actuación de los organismos competentes (Ministerio de la Gobernación, Jefatura Superior de Policía, Dirección General de Política Interior) atentando contra los derechos fundamentales, que es imprescindible sean regulados con claridad:

1º. Derecho a organizarse en las Asociaciones de Vecinos como marco para defender nuestros intereses y participar en la solución de nuestros problemas.

2º. Derecho de reunión y asamblea como forma de establecer los casos y las medidas a tomar de forma colectiva.

3º. Derecho de expresión y manifestación por los problemas de nuestros barrios.

4º. El reconocimiento inmediato de las asociaciones no reconocidas.

CIDUR, ob.cit. , págs. 176-177.

³⁴ CIDUR, obra citada págs. 313-314.

Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948³⁵

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, 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.

³⁵ 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.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.
2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Artículo 21.

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas, que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad de voto.

<http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/normativa/acuerdos-y-convenios/declaracion-universal-de-derechos-humanos-de-10-d> 14-03-2015.

3/ EL ÓENCAUZAMIENTO DEL RÉGIMEN ASOCIATIVO DEL MOVIMIENTO 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 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 Movimiento³⁶, y sus efectos jurídicos.

Los legisladores de la transición, en nuestra 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, etc.

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

³⁶ B.O. del E. Núm. 83. 7 de Abril 1977, págs. 7768,7769,7770.

supresión de los organismos del Movimiento que ótengan atribuidas funciones o actividades de carácter político, y por otro lado, ógarantice 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, funcional, creado por el régimen franquista desde el 1 de abril de 1939³⁷, pasaría e integrarse, rápida y sencillamente, en el nuevo órégimen democrático en proceso de construcción, exactamente 38 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: óAsimismo 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,- óLas 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

³⁷ El texto del último parte de guerra, firmado por el general Franco el día 1 de Abril de 1939, era el siguiente: óEn el día de hoy, cautivo y desarmado el ejército rojo, han alcanzado las tropas nacionales sus últimos objetivos militares. La guerra ha terminado. <http://75aniversario.efe.com/noticias/1-de-abril-de-1939-finaliza-la-guerra-civil-espanola/14-03-2105>.

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 ótodas las demás organizaciones y entidades del Movimientoô, 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 1939 y 1975, vinculadas a un Movimiento político ñ 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 semejanza³⁸, que aunque ha tenido algunos estudios desde el ámbito de la historia y la sociología y ciencias políticas, merecería un mayor interés de la doctrina jurídica.

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, inscritos en los Registros oficiales, y presentes en la vida social, podría suponer una clara limitación para la construcción en

³⁸ ÓLas 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 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 heredofranquistasô, VIDAL BENEYTO, J, pág. 55.

el futuro de una nueva sociedad democrática³⁹.

4/ LA DESMOVILIZACIÓN DEL MOVIMIENTO CIUDADANO Y EL PROTAGONISMO DE LAS ASOCIACIONES POLITICAS.-

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 procedía a 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 óexcluyendo los fines que no tengan naturaleza vecinalô que fue obligada a introducir en los estatutos para aceptar su legalización⁴⁰.

Los fundamentos jurídico legales para la ódespolitizaciónô 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 óencauzabaô 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 óen trámite de constitución no reconocidas expresamenteô y, de forma precisa a las ójuntas o comisiones de promotores de las Asociaciones, y las personas que las integranô.

Podemos resumir estas limitaciones impuestas en las siguientes:

- El nombre de la asociación debe referirse a los fines estatutarios, sin ser lícita la

³⁹ 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.

⁴⁰ Véase notas 54 y 55.

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)⁴¹.
- Cuando el nombre asociativo esté vinculado a un territorio (región, provincia, localidad, distrito, zona, barrio), se utilizará un topónimo 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)⁴².

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 movimiento⁴³, 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

⁴¹ Que según el propio texto del Real Decreto están reservados a las Asociaciones constituidas 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.

⁴² El segundo párrafo de este artículo 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».

⁴³ VIDAL BENEYTO, J, 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 a-tonía 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».

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 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 dictadura⁴⁴.

Ejemplo de esta actitud del conjunto de los partidos políticos ódemocráticosó puede verse en el acuerdo por antonomasia de esa época, óLos Pactos de la Moncloaô⁴⁵, 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 asociación, y la inclusión de un régimen de financiación y el establecimiento de un régimen objetivo de subvenciones⁴⁶.

⁴⁴ VIDAL BENEYTO, J, cit., pág. 55.

⁴⁵ 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. 14-03-15.

⁴⁶ 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.
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

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 ilícitas⁴⁷.

Frente a los grandes cambios positivos que para las asociaciones políticas suponían estos Pactos de la Moncloa, para las asociaciones óen generalô, 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.

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 entrevistados⁴⁸, denominada Encuesta sobre problemática regional, en la que ocupaba un lugar importante la consulta sobre los recientemente establecidos Pactos de la Moncloa.

Una de las cuestiones que se planteaba al respecto de los acuerdos de 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.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ CIS, Revista de Española de investigaciones sociológicas, nº 2, Marzo ñ Junio de 1978, Madrid, págs. 259-410.

pactos era: ¿ÓLe parece acertado el derecho de reunión y asociación?⁴⁹

Y las respuestas son muy interesantes, porque si bien el porcentaje de población que lo considera muy o bastante acertado ñ un 33 %- es muy superior al que lo considera poco o nada acertado ñ 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 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, 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 %, le parece acertada, y al 18 %, de le parece poco o nada acertado el derecho de asociación.
- 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

⁴⁹ CIS, obra citada, pág. 302-303. Tabla 3ª.

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 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 sus 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.

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 *“**ó** 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**ó**”*.⁵⁰

⁵⁰ MARTÍNEZ MARINA, F, *Discurso sobre Sociedades Patrióticas*, Madrid, Imprenta de la Compañía, 1820. Biblioteca virtual de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, pág. 78.

http://bvrajyl.rajl.es/i18n/consulta/resultados_busqueda.cmd?id=82&materia_numcontrol=&autor_numcontrol=&posicion=1&forma=ficha . 08-03-15, último acceso.

En esta interesantísima obra en materia de derecho de asociación, Martínez Marina, hace una firme defensa de lo que llama óasociaciones amistosas con el noble y loable fin de difundir las luces por todo el territorio españoló, rebatiendo todos los motivos que aportaba la comisión para disolverlas,

Francisco Manuel Reverte Martínez.

Doctor en Derecho. Abogado y educador social.

Técnico de Administración Local.

Otoño 2016.



reconociéndolas como garantía de la defensa de la libertad, los derechos del ciudadano y del sistema constitucional, afirmando que óla libertad civil es compañera inseparable de la sabiduríaä , así como el despotismo de la ignoranciaö y con un alto nivel de construcción jurídica, enlaza 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, y como baluarte del trono, de la tranquilidad pública y de la libertad de los ciudadanos. Su nacimiento 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 ópoderíoö que reside esencialmente en todo pueblo para conservar sus derechos y libertades, reuniéndose libremente para mejorar el estado de las cosas y promover los intereses del reino y las libertades nacionales contra las irrupciones del gobierno y contra la opresión y violencia de los poderosos. Para Martínez Marina, las sociedades patrióticas proceden, como las antiguas hermandades, de los principios esenciales del sistema constitucional, y del derecho de resistencia, que otorga la naturaleza a todos los seres para su conservación.

Para conocer su importante trabajo científico jurídico, a caballo entre el siglo XVIII y el XIX, es recomendable el artículo de TORRES RUIZ, J.R., óEl Derecho y la ciencia de la legislación en Francisco Martínez Marinaö, *Anales del Derecho* nº5, 1984, pág. 279-326. Citando a Martínez Marina, en el último párrafo de este artículo, pág. 326, señala: España, en suma, sólo podrá conseguir un buen código cuando óse progrese en el buen gusto y en el arte de razonar, cuando no se opongan obstáculos a la luz que brilla y resplandece en otros países, cuando se rectifique la opinión pública y se generalice la instrucción y la sabiduríaö. Entonces, y sólo entonces, será cuando óse conocerá la necesidad y se tratará seriamente de formar un código legislativo digno de la nación españolaö.