
EL PODER DE
LA CIUDADANÍA:

DERECHOS DE
ASOCIACIÓN Y
PARTICIPACIÓN

Francisco
Manuel
Reverte
Martínez



FRANCISCO MANUEL REVERTE MARTÍNEZ



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

Vinculado desde joven a 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, 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.

Colabora como ponente y formador en Universidades Españolas e Instituciones Públicas y Organizaciones sin fines lucrativos en España y otros países europeos e iberoamericanos.

Ha publicado trabajos académicos sobre derecho de asociación, organizaciones juveniles, participación social, ciudadanía y transparencia, integración social e interculturalidad, solidaridad y voluntariado. La culminación de esta labor es su tesis doctoral sobre el derecho fundamental de asociación como instrumento de cambio social, que obtuvo la máxima calificación en el Departamento de Derecho Civil de la UMU en 2016 y fue segunda clasificada en la primera edición de los Premios Transparencia y Participación de la Región de Murcia 2018.

fmreverte.academia.edu
@PManuelReverte
fmreverte@icamur.org

Francisco Manuel Reverte Martínez

**EL PODER DE LA CIUDADANÍA:
DERECHOS DE ASOCIACIÓN Y PARTICIPACIÓN**

PARTIGESC

para el fomento de la
participación y gestión social



Segunda edición revisada y e-book, septiembre 2019

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: 978-84-17619-93-0

Depósito Legal: MU 618-2019

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

Distribución:

- Librerías DIEGO MARÍN
- PARTIGESC. Fomento de Participación.
C/. Ramón Gallud, 12-2º C. Barrio de Vistabella
30003 Murcia
Tfno. 968 25 83 51
fomentodeparticipacion@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.

www.fomentodeparticipacion.org

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: Asamblea en las vías de la Plataforma pro Soterramiento de Murcia, Julio 2018. Fotografía del autor.

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 dejo¹.*

*A mi padre, MANUEL REVERTE TORNEL (1925-2017), y a
mi madre, ENCARNACIÓN MARTÍNEZ GÓMEZ (1928-...).*

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.

ÍNDICE

ABREVIATURAS UTILIZADAS.	19

PRÓLOGO.

ENCARNA SERNA MEROÑO

Profesora de Derecho Civil de la Universidad de Murcia.	21

INTRODUCCIÓN.

Participar es coinnovar la democracia

JOSÉ MOLINA MOLINA.

Presidente del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia.....	26

La participación ciudadana es el ejercicio mismo del poder, la esencia de la democracia.

FERNANDO PINDADO SÁNCHEZ

Comisionado de Participación Ciudadana de la ciudad de Barcelona.	30

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN COMO INSTRUMENTO JURÍDICO DE CAMBIO E INNOVACIÓN SOCIAL.....	37

1. DE LOS “COLLEGIA” ROMANOS A LAS SOCIEDADES ECONÓMICAS DE AMIGOS DEL PAÍS.	38
2. LA LUCHA POR LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN EN EL SIGLO XIX: DE LAS SOCIEDADES PATRIÓTICAS A LAS ASOCIACIONES OBRERAS.	43
3. EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN Y LA PRIMERA LEY DE ASOCIACIONES: LEY DE 20 DE JUNIO DE 1887 SOBRE EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN.	46
4. EL CÓDIGO CIVIL DE 1889. DE LAS ASOCIACIONES COMO PERSONAS JURÍDICAS DE INTERÉS PÚBLICO RECONOCIDAS POR LA LEY.	48
5. DE LA CONSTITUCIÓN DE LA II REPÚBLICA A LA REPRESIÓN DEL ASOCIACIONISMO BAJO LA DICTADURA FRANQUISTA ..	53

5.1. LA LEY DE ASOCIACIONES PROFESIONALES, OBRERAS Y PATRONALES DE LA II REPÚBLICA.....	54
5.2. EL DECRETO DE 25 DE ENERO DE 1941 SOBRE REGULACIÓN DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN COMO PARADIGMA DEL MODELO REPRESIVO DEL ASOCIACIONISMO SIN FIN DE LUCRO.	56
5.3. LA LEY 191/1964, DE 24 DE DICIEMBRE, DE ASOCIACIONES. EL DERECHO DE ASOCIACIÓN CONTROLADO EN UN RÉGIMEN DICTATORIAL.	58
6. EL DERECHO DE ASOCIACIÓN COMO INSTRUMENTO JURÍDICO PARA EL CAMBIO SOCIAL Y POLÍTICO EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA ESPAÑOLA.	60
6.1. LAS PECULIARIDADES DE LAS “ASOCIACIONES DEL MOVIMIENTO NACIONAL”. EL CASO DE LAS ASOCIACIONES DE CABEZAS DE FAMILIA.	63
6.2. EL “PODER DE LA CIUDADANÍA”: EL MOVIMIENTO ASOCIATIVO VECINAL DEMOCRÁTICO COMO INSTRUMENTO JURÍDICO PARA EL CAMBIO SOCIAL Y POLÍTICO.	66
6.3. EL “ENCAUZAMIENTO” DEL RÉGIMEN ASOCIATIVO DEL MOVIMIENTO NACIONAL EN EL DERECHO GENERAL DE ASOCIACIONES.	69
6.4. LA DESMOVILIZACIÓN DEL MOVIMIENTO CIUDADANO Y LA HEGEMONÍA DE LAS ASOCIACIONES POLÍTICAS.	72
6.5. UNA SOCIEDAD ALEJADA DE LA PARTICIPACIÓN Y DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN.....	76
7. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y SU ARTÍCULO 22.	79
7.1. PROCESO CONSTITUYENTE Y DERECHO DE ASOCIACIÓN.....	82
7.2. EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL. CONTENIDO Y ALCANCE DEL ARTÍCULO 22.	80
7.3. LA CLÁUSULA DEROGATORIA DE LAS NORMAS ANTERIORES OPUESTAS A LA CONSTITUCIÓN Y LA COMPLEJA VIGENCIA DE LA LEY DE ASOCIACIONES DE 1964.	84

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.	89
1.1. CONTENIDO. EL DERECHO DE ASOCIACIÓN COMO DERECHO DE LIBERTAD.	91
A) Libertad positiva de asociación.	92
B) Libertad negativa de asociación.	94
C) Principios democráticos.	97
1.2. LÍMITES DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN. LICITUD DE FINES Y DE MEDIOS.	98
A) El caso de las Asociaciones de Consumidores de Cannabis : en los límites entre el ilícito penal y el libre derecho de asociación.	101
2. CAPACIDAD.	107
2.1. TITULARIDAD DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN.	107
A) Asociación y extranjería. La relevancia de las asociaciones de inmigrantes .	107
2.2. TITULARIDAD DEL DERECHO Y CAPACIDAD PARA EJERCERLO.	108
A) Asociación y discapacidad. La acción colectiva de las asociaciones por la plena inclusión .	110
B) Asociación y edad. Las asociaciones juveniles , una innovadora aportación española al panorama jurídico internacional.	111
C) Limitaciones al derecho de asociación de carácter profesional....	113

3. CONSTITUCIÓN ASOCIATIVA Y ADQUISICIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA.	116
3.1. ELEMENTOS DEL ACUERDO DE CONSTITUCIÓN.....	119
A) <i>Unión de personas con compromiso estable y común.</i>	120
B) <i>Finalidades comunes, de interés general o particular.</i>	121
C) <i>Ausencia de fines lucrativos. De la distinción entre Asociaciones y Sociedades.</i>	125
D) <i>Aprobación de los Estatutos y el Acta fundacional.</i>	129
3.2. CARÁCTER Y CONTENIDO DE LOS ESTATUTOS.	132
A) <i>Contenido mínimo estatutario.</i>	133
B) <i>Denominación asociativa y alcance del control de la Administración registral.</i>	135
C) <i>Sobre el domicilio como elemento determinante del marco normativo y registral.</i>	139
4. LA ACTIVIDAD REGISTRAL DE LA ADMINISTRACIÓN.	142
4.1. EFECTOS DE LA INSCRIPCIÓN REGISTRAL.....	143
4.2. EL REAL DECRETO 949/ 2015, DE 23 DE OCTUBRE, DEL REGLAMENTO DEL REGISTRO NACIONAL DE ASOCIACIONES.	144
4.3. DERECHO TRANSITORIO. ADAPTACIÓN DE ESTATUTOS A LA LODA. LA PRÁCTICA DE NOTA MARGINAL PREVISTA EN EL R.D. 949/2015.	148
4.4. CRITERIOS CLASIFICATORIOS DE LAS TIPOLOGÍAS ASOCIATIVAS.....	151
4.5. REGISTROS ESPECÍFICOS Y REGISTRO GENERAL.	155
5. RÉGIMEN DE FUNCIONAMIENTO ASOCIATIVO.	157
5.1. REGULACIÓN DE LAS ASOCIACIONES Y DERECHO DE AUTO-ORGANIZACIÓN.	158
5.2. PRINCIPIO DE DEMOCRACIA INTERNA.	159
5.3. RÉGIMEN INTERNO Y ÓRGANOS ASOCIATIVOS.....	161
A) <i>La Asamblea General como órgano supremo asociativo.</i>	162
a) Régimen interno supletorio para la Asamblea.	163
B) <i>Del órgano de representación.</i>	164

5.4. RÉGIMEN EXTERNO. DE LAS ACTIVIDADES.	166
5.5. OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDAD.	168
5.6. DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN.	173
6. CONDICIÓN JURÍDICA DE PERSONA ASOCIADA	177
6.1. DEL CARÁCTER ESENCIAL DEL DERECHO A ASOCIARSE Y LOS DERECHOS DE LOS ASOCIADOS.	177
<i>A) Derechos de participación en la entidad.</i>	178
<i>B) Derechos de información sobre los órganos, documentación, y actividades.</i>	179
<i>C) Derecho de garantías ante medidas sancionadoras.</i>	180
<i>D) Derecho a impugnar los acuerdos asociativos.</i>	183
6.2. DEBERES DE LOS ASOCIADOS.	183
6.3. CAMBIOS Y EXTINCIÓN DE LA CONDICIÓN DE PERSONA ASOCIADA.	186
7. GARANTÍAS JURISDICCIONALES.	189
7.1. PROTECCIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE ASOCIACIÓN	189
7.2. CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTUACIÓN DE LAS ASOCIACIONES.	192

CAPÍTULO III

APUNTES Y COMENTARIOS SOBRE LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICO.

1. EL REPARTO DE COMPETENCIAS SOBRE EL DERECHO DE ASOCIACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.	199
1.1. CRITERIOS GENERALES.	201
<i>A) Marco competencial del Estado.</i>	201
<i>B) Competencias autonómicas en materia de asociaciones.</i>	204

2. COMENTARIOS A LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE SOBRE ASOCIACIONES. 207

- 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”. 208
- 2.2. LEY 7/2007, DE 22 DE JUNIO, DE ASOCIACIONES DE EUSKADI. SOBRE TIPOLOGÍAS DE ASOCIACIONES Y DE PERSONAS ASOCIADAS. 212
- 2.3. LEY 4/2003, DE 28 DE FEBRERO, DE ASOCIACIONES DE CANARIAS. 214
- 2.4. LA LEY 14/2008, DE 18 DE NOVIEMBRE, DE ASOCIACIONES DE LA COMUNITAT VALENCIANA. DEL MODELO ASOCIATIVO VALENCIANO Y LAS ASOCIACIONES JUVENILES. UNA REFORMA LEGAL NECESARIA. 215
- 2.5. LA LEY 4/2006, DE 23 DE JUNIO, DE ASOCIACIONES DE ANDALUCÍA. 219

CAPÍTULO IV

LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA COMO DERECHO. POR UN NUEVO MARCO NORMATIVO PARA LA PARTICIPACIÓN.

- 1. HABLAMOS DE PARTICIPACIÓN. 225**
 - 1.1. UNA VISIÓN POLIÉDRICA DE LA PARTICIPACIÓN. 225
 - 1.2. UN LARGO CAMINO HACIA LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. 233
- 2. 1978-2018. CUATRO DÉCADAS DE CONSTITUCIÓN. DEL MIEDO A LA PARTICIPACIÓN A LA DEMANDA CIUDADANA. 237**
 - 2.1. LOS LÍMITES DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL PROCESO CONSTITUYENTE. 237
 - 2.2. LA VISION RESTRICTIVA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. LAS TRES CARAS DE LA DEMOCRACIA Y LA PARTICIPACIÓN. 244

2.3. LA AUSENCIA DE DESARROLLO NORMATIVO DE LA PARTICIPACIÓN. INICIATIVAS LOCALES PARA ABRIR PUERTAS A LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.	246
3. LÍMITES Y CAMINOS NORMATIVOS PARA DESARROLLAR LA PARTICIPACIÓN EN EL SIGLO XXI EN EL ESTADO ESPAÑOL...	249
3.1. LEYES DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO QUE INCLUYEN PARTICIPACIÓN.....	249
<i>A) Transparencia y participación en la Región de Murcia.</i>	<i>250</i>
3.2. LEYES SECTORIALES PARA REGULAR LA “PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL”.....	254
3.3. LEYES ESPECÍFICAS DE PARTICIPACIÓN DE ALCANCE Y EFECTIVIDAD DE DERECHOS “AUTOLIMITADOS”.	255
<i>A) La Ley 5/ 2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana.</i>	<i>255</i>
<i>B) La Ley 7/ 2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía.</i>	<i>256</i>
3.4. CREANDO NUEVAS NORMATIVAS EN BUSCA DE MAYOR COMPROMISO CON LA CIUDADANÍA.	259
<i>A) Breve análisis de la proposición de Ley de Gobierno Abierto y Lucha contra la Corrupción de la Región de Murcia.</i>	<i>260</i>
4. ANÁLISIS DE CASO. EL PROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN DE CASTILLA-LA MANCHA 2019.	265
4.1. ANTECEDENTES. EL MARCO NORMATIVO PARA LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. LA STC 55/ 2018, DE 24 DE MAYO.	272
4.2. FASE PREVIA. EL INICIO DEL PROCESO.	274
4.3. UN PROCESO PARTICIPATIVO PARA UNA LEY DE PARTICIPACIÓN COMPROMETIDA CON LA CIUDADANÍA.....	274
<i>A) La mayor participación social en la elaboración de una ley en Castilla-La Mancha.</i>	<i>274</i>
<i>B) Contenido y materias principales de las propuestas ciudadanas. ..</i>	<i>275</i>

4.4.EL PROCEDIMIENTO INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PARA LA ELABORACIÓN NORMATIVA. LA BÚSQUEDA DEL EQUILIBRO EN EL TEXTO DEL ANTEPROYECTO.	283
<i>A) Principales críticas de las Consejerías al borrador de Anteproyecto de Ley. 284</i>	
4.5.UN TEXTO FINAL PARA LA LPCLM en 2019. LA CONJUNCIÓN DE VOLUNTADES ENTRE EL PROCESO PARTICIPATIVO Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.286	
<i>A) Contenido general del LPCLM 2019..... 287</i>	
<i>B) Principales aspectos a destacar. 290</i>	
5. UN NUEVO MARCO NORMATIVO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. POR UNA LEY ORGÁNICA REGULADORA DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN.....	296
5.1.LA CRISIS, EL 15 M Y LA EXIGENCIA CIUDADANA. ¿ES POSIBLE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA?	297
5.2.LOS INTENTOS PARA CREAR UN NUEVO MARCO NORMATIVO: LA OPCIÓN DE REFORMAR LA CONSTITUCIÓN.....	298
5.3.LA PARTICIPACIÓN ESTÁ PRESENTE EN LA AGENDA Y EN PLENA TRANSFORMACIÓN.	301
5.4.POR UNA LEY ORGÁNICA REGULADORA DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.	303

V. EPÍLOGO. CAPÍTULO FINAL

¿HABLAMOS DE PARTICIPACIÓN?. VOCES PLURALES ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL DERECHO DE ASOCIACIÓN.

1. Organización social autopoyética versus manipulación del tejido asociativo: para una sociedad democrática de última generación con I+D+I.

Juan Luis Aparicio Salguero, educador social y director de escena y dramaturgia. ESAD.....310

2. Una trayectoria ecofeminista: conciencia, educación y compromiso político.

María José Campillo. Profesora de Filosofía. Concejal del Ayuntamiento de Santomera por Alternativa por Santomera. 315

3. La importancia del movimiento asociativo de/para los inmigrantes.

Mady Cisse Ba. Presidente de la Federación de Asociaciones Africanas en la Región de Murcia..... 322

4. Participar para protagonizar los cambios necesarios.

José Antonio Gómez Hernández, Catedrático de Comunicación UMU. ... 325

5. La participación como proceso genera cambio, innovación y toma de decisiones en el espacio público y político.

Claudia Carrasquilla. Psicóloga. Técnica experta en Participación ciudadana. 328

6. El reto de la cultura de la participación ciudadana en la Región de Murcia.

Manuel Pleguezuelo. Primer Director General de Participación ciudadana de la Región de Murcia. Director General de Relaciones con la Unión Europea de la CARM..... 331

7. “50 Años de Ciudadanía”, con el nacimiento del movimiento vecinal.

José Luis Marco Gallud. Presidente de la Federación de entidades Vecinales del municipio de Murcia..... 336

8. Derecho a la Asociación y a la Participación: poder de la ciudadanía y pilar de la democracia.

Paqui Pérez López. Concejal del Grupo Ciudadanos del Ayuntamiento de Murcia. 341

9. La participación y el voluntariado ambiental.

Juan Diego López Giraldo y Cristina Mena Selles. Asociación Hippocampus. 345

10. El barrio lo hacemos entre todas y todos.

Ignacio Álvarez Castellanos. Presidente de la Asociación de Vecinos del Barrio de Vistabella. 349

11. Una historia ciudadana del movimiento vecinal y la Plataforma Pro - Soterramiento de las Vías de Murcia.

Joaquín Contreras Rivera. Portavoz de la Plataforma Pro-Soterramiento de las Vías de Murcia.....355

12. Pequeñas utopías de igualdad en el ámbito cooperativo.

Teresa Vicente Gómez. Profesora de Filosofía del Derecho de la UMU... 362

13. Por una ciudadanía protagonista en la Gobernanza de su municipio.

Helena Galán Soria. Concejala de Participación Ciudadana. Ayuntamiento de Toledo.....369

14. Los derechos de participación y asociación hacen realidad el aserto constitucional de que la soberanía nacional reside en el pueblo español.

Luis F. Maeso Seco. Profesor de Derecho Administrativo y Secretario Académico de la Facultad de Ciencias Sociales de Castilla-La Mancha (Ciudad Real). 373

Agradecimientos por compartir tiempos y espacios entre la teoría y la práctica de la participación. 380

ANEXOS:

1. BIBLIOGRAFÍA.	391
2. PROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN DE CASTILLA-LA MANCHA, MAYO 2019.....	405

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 Asociaciones.
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.

PRÓLOGO

El libro que tienen en sus manos y tengo el gusto de prologar es fruto de un intenso trabajo del autor que en parte lo desarrolló para su tesis doctoral que tuvo la satisfacción de inicialmente codirigir con el profesor Dr. Don Antonio Reverte Navarro y a su fallecimiento, asumirla con mucha pena en solitario.

Es necesario que precise que el autor pudo culminar su investigación después de un gran esfuerzo para superar no solo los obstáculos típicos de la elaboración de una tesis doctoral, siempre incrementados en las personas alejadas de la vida universitaria por la necesidad de compartir su tiempo con la necesaria dedicación a su trabajo cotidiano, sino porque en su caso, tuvo que vencer una enorme tristeza a consecuencia de la muerte del Dr. Don Antonio Reverte Navarro y paradojas de la vida esta pérdida supuso también un enorme estímulo para alcanzar con buen fin su meta y así rendirle el mejor homenaje a su maestro. El profesor Reverte Navarro ya le había dirigido el trabajo con el que obtuvo la suficiencia investigadora en los Cursos de Doctorado llevados a cabo en el Departamento de Derecho civil de la Universidad de Murcia.

La valoración de la tesis fue asignada a una Comisión de especialistas en Derecho civil de la que formaban parte la profesora Dra. Doña María del Carmen Gete-Alonso y Calera, presidenta, y los profesores Dr. Don Joaquín Ataz López, secretario y Dr. Don Carlos Manuel Díez Soto, vocal. Los miembros del tribunal calificaron el trabajo por unanimidad con Sobresaliente Cum Laude.

El presente libro ya sin las exigencias de fondo y forma que requiere una tesis doctoral en Derecho analiza la importancia de las asociaciones como instrumento imprescindible para la participación de la ciudadanía en muy variados ámbitos. El autor tiene ocasión de constatar esta realidad de manera cotidiana y desde una atalaya privilegiada por su actividad profesional como Jefe de Programas de Participación juvenil del Ayuntamiento de Murcia. Por otra parte, la trayectoria vital del Dr. Reverte Martínez pone de manifiesto que su conocimiento del derecho de asociación no se queda solo en la esfera teórica, sino que ha experimentado su importancia desde un punto de vista empírico dada su vinculación desde muy joven a movimientos ciudadanos y sociales.

El estudio sobre las asociaciones tiene una indudable complejidad, puesto que junto con la exigencia de analizar cuestiones propiamente jurídico-civiles, tales como por ejemplo, la adquisición de la personalidad jurídica o la responsabilidad de las asociaciones, presenta también conexiones de indudable valor político.

En el libro se analiza la larga evolución del derecho de asociación en el ordenamiento jurídico español como derecho fundamental, desde su primer reconocimiento en la Constitución de 1869 hasta la Constitución de 1978. Se estudian las sucesivas fases por las que ha pasado la regulación de las asociaciones con los consiguientes vaivenes políticos y se pone de manifiesto que el ejercicio del derecho de asociación siempre ha estado ligado a los procesos de cambio y transformación social.

El autor precisa que el artículo 22 de la Constitución de 1978 reconoce el derecho de asociación como una apuesta firme por el asociacionismo de la ciudadanía, sin intervención del poder político y sometido únicamente a la autoridad judicial, respetuosos con las libertades personales y colectivas y guiado por la autonomía de los asociados. Sin embargo, resulta incomprensible que esta versión libre del asociacionismo no tuviera un rápido desarrollo legislativo puesto que hubo que esperar más de veinte años para que se elaborase la LO 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (LODA). En este periodo, los principios constitucionales tuvieron que coexistir con la regulación obsoleta del Código civil y la Ley 191/1964 de 24 de diciembre, de Asociaciones, dictada en plena dictadura franquista que establecía importantes limitaciones a la constitución y funcionamiento de las asociaciones y una decidida intervención administrativa sobre las entidades asociativas propias de un régimen autoritario.

Durante estos años se realizó una importante labor interpretativa en torno al derecho de asociación, y así quedó evidenciada la tesis defendida en la doctrina italiana por Pietro Perlingieri del llamado “derecho civil desde la legalidad constitucional”, esto es, el análisis de toda materia jurídica, a la luz de lo establecido en la máxima ley del Estado, porque ya sea a través de una aplicación indirecta, por la presencia de una legislación ordinaria, de una normativa específica, de cláusula general, o bien por una aplicación directa en ausencia de un enunciado normativo ordinario, la norma constitucional termina por aplicarse siempre. La norma constitucional se convierte en la razón primaria y justificadora de la relevancia jurídica de las

relaciones personales y socio-económicas constituyendo parte integrante de la normativa en que ellas bajo el perfil funcional, se sustancian. 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 también sobre el contenido de las relaciones jurídicas inter subjetivas que quedan funcionalizadas a los valores constitucionales.

El autor del libro ha sabido conjugar los perfiles políticos del derecho de asociación como instrumento transformador de la realidad socio-política de España con las aportaciones jurídico-civiles que precisa toda asociación para realizar su finalidad dentro de la realidad jurídica. En este sentido, es sabida la discusión en la doctrina española sobre el momento de adquirir la asociación la plena capacidad de obrar, el Dr. Reverte Martínez toma partido y afirma que al amparo de la LODA la atribución de personalidad jurídica y la plena capacidad de obrar de las asociaciones debe fijarse al momento del otorgamiento del acta fundacional, se da así una máxima trascendencia jurídica al acuerdo de constitución y con ello a la voluntad de las personas que constituyen la asociación. Ahora bien, matiza que el acto de constitución de una asociación es algo más que un contrato, por ello lo califica como “negocio jurídico especial” porque en este acto se conjuga tanto el ejercicio de un derecho fundamental, el de asociación, como la manifestación genuina del principio de autonomía de la voluntad, el contrato.

El libro recoge también un apartado referido a las asociaciones juveniles, no es por casualidad, ya que el autor es un gran conocedor de esta materia. Conviene recordar que el título de la memoria de su tesis doctoral fue “El derecho fundamental de asociación como instrumento de cambio social: las asociaciones juveniles”, fruto de esta investigación es la publicación en el número 52 de la Revista Jurídica de la Región de Murcia del artículo titulado “La regulación de las asociaciones juveniles en el ordenamiento jurídico español”. El autor define a las asociaciones juveniles como personas jurídicas de tipo asociativo sin fines de lucro, caracterizadas por la voluntariedad, independencia y horizontalidad, de régimen jurídico especial definido por la edad de sus miembros, como elemento subjetivo determinante, desde los 14 hasta los 29 años. Su nota esencial diferenciadora radica en ser el tipo asociativo donde los menores de edad ejercen con plenitud el derecho de asociación, incluyendo su participación en los órganos directivos, con plena capacidad, que sólo deberá ser

completada en los actos jurídicos aislados en que sea necesario para obligarse civilmente la asociación, a través de una representación legal con capacidad de obrar, nombrada en los términos previstos en sus Estatutos.

No olvida el Dr. Reverte Martínez estudiar la regulación del derecho de asociación en el Derecho autonómico, exigencia ineludible dada la coexistencia de diversos ordenamientos jurídico-civiles dentro del ordenamiento jurídico español. Es sabido, que en esta materia, nuestra vigente Constitución no atribuye expresa competencia al Estado (Cfr. Art. 149 CE) ni tampoco a las Comunidades Autónomas (Cfr. Art. 148 CE). Esta eventualidad ha justificado la diversidad de criterios seguidos por las Comunidades Autónomas a la hora de asumir las competencias en materia de derecho de asociación. Aunque esta circunstancia, como bien matiza el autor, no exime a las Comunidades Autónomas, en todo caso, de respetar los límites derivados de las competencias del Estado, incluso por aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos le hayan atribuido las competencias exclusivas para regular la totalidad del régimen jurídico de las asociaciones incluidas en su ámbito territorial. Conviene no olvidar que el derecho de asociación está incluido dentro de los derechos fundamentales y libertades públicas y por lo tanto su regulación esencial está reservada específicamente a una Ley orgánica (Cfr. art. 81 CE), con independencia de que el legislador ordinario, estatal o autonómico pueda desarrollar aspectos no esenciales. Por otro lado, también es competencia del Estado garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (Cfr. Art. 149.1.1º CE).

El capítulo IV del libro se ocupa del asociacionismo como herramienta jurídica para la participación de la ciudadanía en los distintos ámbitos de la sociedad. Soy conocedora de que el autor tiene una especial predilección por este tema, en no pocas ocasiones durante la elaboración de su tesis tuvo que dejarlo aparcado. Ahora retoma el tema realizando aportaciones personales muy interesantes y con gran originalidad introduce un capítulo final titulado “Voces plurales entre la teoría y la práctica de la participación ciudadana y el derecho de asociación”, donde colaboran diversas personas de procedencia muy variada aportando sus reflexiones y experiencias, todas ellas comprometidas con la participación ciudadana y la articulación de la sociedad civil.

No quiero finalizar mi tarea de prologuista de este libro sin reconocer la valentía y la tenacidad del autor para conseguir su publicación, le felicito muy sinceramente porque después de verlo terminado, es obligado reconocer su gran utilidad e interés no solo porque constituye una excelente fuente de conocimientos, sino también por su dimensión práctica, pues con sus aportaciones podrá hacerse efectivo el propósito perseguido por toda asociación, que en su noción más genuina nace como persona jurídica privada al amparo del principio de la autonomía de la voluntad y crea un ente jurídico distinto de las personas que la agrupan para así alcanzar fines de muy diversa índole dignos de protección por el ordenamiento jurídico.

Por las connotaciones humanas y afectivas que nos atañen tanto al autor como a esta prologuista, mi última reflexión va referida al profesor Reverte Navarro, ambos tuvimos la suerte de tenerlo como maestro y amigo y por ello estaremos eternamente agradecidos. Estoy convencida de que si viviera, él hubiera sido el responsable de realizar este prólogo, por ello no me resisto a trasladar aquí la evocación de su memoria. En mi opinión, esta publicación supone también un entrañable homenaje a su persona, pues de su biografía lo más destacado es que fue un excelente universitario que vivió por y para la universidad. Este libro que presento supone una manifestación de sus enseñanzas, un trabajo serio y riguroso de acuerdo con las exigencias que el profesor Reverte Navarro siempre se imponía y que hoy nos queda como testimonio de su buen hacer como docente e investigador.

Querido Tono estarás siempre presente en nuestro recuerdo.

Murcia, a 1 de abril de 2019

Encarna Serna Meroño.

INTRODUCCIÓN

PARTICIPAR ES COINNOVAR LA DEMOCRACIA

José Molina Molina

Presidente del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia.

Doctor en Economía y Sociólogo

Desde la acción individual, esa dimensión que cada ciudadano impulsa en su vida, es desde donde se acrecienta el capital social de cada persona, y cuando lo desarrollamos con colectivos ciudadanos, se produce la interrelación y si se entremezclan con los poderes políticos democratizamos las instituciones abriéndolas a la participación ciudadana. Es precisamente en esa acción, cuando estamos asentando nuevas estructuras y surgen normas, que como nos señala Putnam, refuerzan la organización social, la confianza, las normas vigentes, las redes sociales y penetran en la sociedad hasta hacerla más eficiente. Es como una vía para facilitar la acción y la cooperación entre la ciudadanía convirtiéndola en un efecto multiplicador del beneficio mutuo. Es la nueva democracia que se asienta sobre el cambio social. Es participar para coinventar una democracia más comprometida con los valores.

Para ese efecto, el asociacionismo es un eje esencial, sin el cual no funcionan los motores que impulsan la energía para producir capital social, ni el buen funcionamiento de las instituciones, resintiéndose el desarrollo de la democracia. Sin embargo, con una participación efectiva de la ciudadanía empoderada en valores éticos es cuando hay desarrollo, es decir, equilibrio económico de estructuras que aportan a la humanidad un crecimiento controlado, eficiente, y que rompe con las desigualdades del presente.

Por otro lado, hay que resaltar que no hay asociacionismo sin movilización. Una ciudadanía pasiva, poco impulsiva, no produce recursos ni sociales, ni económicos. Es un modelo decadente, fácilmente dominado por los poderes económicos, políticos, religiosos o de otro signo, porque en ese escenario, el liderazgo se ejerce para anular el empoderamiento ciudadano, con un proceso que incluye la mediatización y el control de las voluntades.

Participar es actuar en libertad, es romper con aquellas estructuras que oprimen a las personas, o que impiden unas relaciones de igualdad, o donde se impide el movimiento para poder vivir donde cada uno desee desarrollarse. Precisamos de un mundo libre, para poder participar desde esa libertad para hacer con ese impulso una colectividad humana con un capital social que multiplique la innovación y cree espacios nuevos de convivencia y proyectos nuevos de una economía de futuro.

El asociacionismo actual del siglo XXI es una misión más universal, empezando por las visiones reivindicativas que se pueden iniciar desde un barrio, o desde una ciudad. Hoy trabajamos desde una plataforma más universal, nada ya es indiferente, aunque surja en sitios distantes, las redes y los medios han logrado que lo que pueda producirse en Bangladesh, en alguna ciudad africana, o en el continente americano, sea un paso adelante, o un retroceso social. Hoy el reto es impulsar las iniciativas que fortalezcan el progreso, y eliminemos con destreza los intentos de frenar el progreso humano.

No olvidemos que son los valores los que construyen con fuerza una organización relacional y multidireccional. Es la necesaria incubadora de los valores sociales que da vida al capital asociativo de todo proyecto democrático, en donde la rendición de cuentas y la transparencia son esenciales. Aquí surge el impulso de ese gran voluntariado que se incorpora a los proyectos de innovación social y que constituyen un sello de identidad de las nuevas sociedades abiertas. Progreso y desarrollo social van unidos y no se concibe el uno sin el otro.

Podemos afirmar que cuando la participación ciudadana camina con una educación abierta, se abre un nuevo futuro, y ese camino, constituye una regeneración y se convierte en un factor básico para el fortalecimiento del capital humano, con más creatividad, más cultura solidaria y más democracia.

Sin olvidar las advertencias que Rosanvallon nos hace de vivir en una era de políticas negativas, donde los rechazos no se realizan como los antiguos rebeldes, sino de una forma desordenada y sin querer comprometerse con ese cambio necesario para un nuevo futuro, se prefiere dejarlo sin condicionar, da miedo tocar algo, porque desde los poderes facticos han logrado imponer el mensaje de *prohibido tocar*, solo el poder puede ir levantando el velo del proyecto. La verdad, es que nos ocultan que no hay

proyecto, y por esa causa el que levante o intente descubrir su engaño social es destruido de la vida pública. No se asume estar en el periodo de un final de la historia, que como dice Innerarity, hay que separarse de la concepción de esta como una ficción lineal, sin embargo, no se quiere ver que ese final, tiene una salida impresionante si somos capaces de sumar una esperanza colectiva. Es desautomatizar el progreso y reconocer que debemos entrar sin miedos al terreno de más libertades en donde la voluntad de la ciudadanía se forje en valores, para no caer en las trampas del mecanicismo reinante y la ingenuidad de que el neoliberalismo tiene la solución de los problemas.

El compromiso ciudadano es abrir horizontes, impulsar proyectos que se sustente en ideas de ese futuro que se ansía para proyectar esa ciudad sin desigualdades, esos espacios sin barreras, esa cultura abierta, y esa economía que se emplea para crecer y no para el enriquecimiento de muy pocos. El fatalismo se desvanece si somos capaces de hacer una historia en donde el ciudadano sea el epicentro de ese futuro, sin miedos. Es preciso dar ese paso para consolidar esa nueva oportunidad de una sociedad comprometida en ese arte de transformar las limitaciones del sistema en oportunidades para la ciudadanía. Es asumir el protagonismo como una cadena de suma de valores a desarrollar con las generaciones más jóvenes.

Hoy entendemos el asociacionismo y la participación como un instrumento reparativo de las injusticias de un sistema neoliberal que ha perpetuado la legitimidad de una sociedad patriarcal ligada a un concepto incoherente del mundo. Es por ello por lo que el asociacionismo tiene que mover los valores como un elemento esencial para que identifiquen las esencias del cambio que se desea. Una visión redistributiva diferente con reglas del juego donde la proporcionalidad se vea en el reparto de poderes.

Hoy no podemos actuar como hace unos años, la sociedad evoluciona muy deprisa, pero la colonización del futuro camina a piñón fijo, es un monopolio ideológico, por eso el futuro no es del individuo es de la colectividad, asociada, y es en esa fuerza asociativa donde nos enfrentamos con la debilidad de la política neoliberal a la hora de hablar de cambio social.

Hoy nos situamos entre la visión monolítica del sistema, *más de lo mismo*, y una visión razonable de una esperanza, donde gestionando la realidad, podremos llegar al ser humano, para impulsarle esa vida que puede iluminarnos sin desaparecer el espíritu que tiene la idea de lo real. Pisamos

suelo, y tenemos la capacidad de funcionar sin destruir, de impedir que el fanatismo nos condicione la vida y que, de una manera razonable y provechosa, alimentemos la ilusión de estar siempre preparados, y esperanzados para despojar a la mala política de la cara fraudulenta con la que nos han acostumbrado a convivir.

Yo defiendo el optimismo, la esperanza democrática, sin caer en el vulgar camino del ingenuo, por eso no doy la confianza a las promesas fáciles, sino que me comprometo con esas experiencias y compromisos sociales que han demostrado que el asociacionismo es la plataforma desde donde se puede aspirar a una sociedad con futuro en donde todos juntos podamos disfrutar de esa enseña de esperanza que elimine los organismos nocivos de la democracia del presente.

José Molina Molina

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

Fernando Pindado Sánchez

Comisionado de Participación Ciudadana de la ciudad de Barcelona.

Abogado. Técnico Superior de la Administración Local.

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 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”, artículo 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”*², 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”*.

Era comprensible la importancia dada a este reconocimiento del derecho de asociación por los protagonistas del cambio legislativo que, en

² 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”.

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*”³.

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 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

³ 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.

conforman una asociación [estatutos, asamblea, caja común, ...], en términos similares a los actuales⁴.

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*, *sodalitium* 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 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

⁴ 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 04-02-2019.

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”.

romano evolucionó a un sistema de control absoluto sobre el fenómeno asociativo por parte de los poderes imperiales⁵.

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 colectivas⁶.

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 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,

⁵ 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 04-02-2019. 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 esse 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 tenuium, 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.

⁶ Ibídem, pág. 196.

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 autorizada⁷. 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, otras veces 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 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**⁸, 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;

⁷ 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>

⁸ ARÉVALO CABALLERO, W., ob.cit., pág. 204.

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 Media⁹, 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...”¹⁰.

Claro ejemplo de este “asociacionismo bajo control absoluto de la monarquía”, imperante al principio 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 1777¹¹. Estas Sociedades fueron desarrollándose por numerosas ciudades del reino. Por ejemplo, se estableció en Murcia en 1788, con la decisión del rey de “tomarla bajo su Real Protección”¹².

⁹ 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>

¹⁰ DE SALAS MURILLO, S., *Las asociaciones sin ánimo de lucro en el derecho español*, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1999, pág. 65.

¹¹ La Gaceta de Madrid, n° 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*”.

¹² Recogido en la Gaceta de Madrid, n° 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.

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**”¹³.

A los efectos que aquí nos interesan, se puede sintetizar la materia en 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. 104¹⁴.

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

¹³ 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”.

¹⁴ 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.

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 monarquía¹⁵. 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 primeros gobiernos liberales, ya en el reinado de Isabel II, prestaron una especial atención en los aspectos represivos de la libertad de asociación¹⁶.

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.**

¹⁵ 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* n° 5, Universidad de Murcia, 1984.

¹⁶ FLAQUER MONTEQUI, R, “Los derechos de asociación, reunión y manifestación”, *Ayer, Revista de la Asociación de Historia Contemporánea*, n° 34, 1999, pág. 159.

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!**”¹⁷.

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, 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*”¹⁸.

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 radicales¹⁹.

¹⁷ GONZÁLEZ CASANOVA, J.A., “*La libertad de asociación*”, Cuadernos para el diálogo, N° extraordinario, XXXV, Libertades Públicas en España, Junio 1973, Madrid.

¹⁸ 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 señalado 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 ...”.

¹⁹ 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.

3. EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN Y LA PRIMERA LEY DE ASOCIACIONES: 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 derecho de asociarse, sin más límites “que los derechos o la libertad de otro y la seguridad pública”, aunque no fue la primera en Europa²⁰.

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”²¹. 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**²². Como antecedentes de iniciativas legislativas semejantes, podemos reseñar el Proyecto de Ley de Sociedades

Véase la obra de ALARCÓN CARACUEL, M.R., *Derecho de asociación obrera en España, 1839-1900*, Madrid, Ediciones de la Revista de Trabajo, 1975.

²⁰ 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”.

²¹ REVERTE MARTÍNEZ, F.M., ob. cit. Pág. 38.

²² 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

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”²³. 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 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

²³ DE SALAS MURILLO, S, ob.cit. pág. 45.

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 fin²⁴.

Coincidiendo en buena parte con este tipo de críticas, hemos de considerar que esta Ley instaura lo que se puede denominar como un sistema de reconocimiento del derecho de asociación **“controlado previamente por la autoridad gubernativa con revisión judicial”**. España será de los primeros países de nuestro entorno en dotarse de legislación propia de asociaciones, adelantando en 14 años a la Ley francesa de asociaciones²⁵.

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”²⁶.

²⁴ ROJAS BUENDÍA, M.M, ob.cit. pág. 188.

²⁵ 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].

²⁶ 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,

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 diferentes²⁷.

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 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 jurídicas²⁸. 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 CASTÁN²⁹, 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

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.

²⁷ 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.

²⁸ 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”.

²⁹ *Ibidem*, 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”.

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”**³⁰.

El concepto de persona jurídica se explica en la historia, como de forma acertada y plenamente didáctica nos señala LÓPEZ y LÓPEZ³¹, 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 jurídica³², 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...³³, en definitiva, nuevas realidades de grupos humanos que demandan nuevos instrumentos jurídicos para su participación social, [“pidiendo plaza y

³⁰ ALBALADEJO, M., *Derecho civil, introducción y parte general*. Vol. I Barcelona, Bosch editor, 1996, pág. 376.

³¹ 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.

³² REVERTE MARTÍNEZ, F.M., ob. cit. pág. 42.

³³ 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”.

derecho”, como decían los legisladores de la “Gloriosa Revolución” de Septiembre de 1868]³⁴.

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”³⁵, 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 mercantiles³⁶, en un ambiente que DE CASTRO llamó de “entusiasmo por la persona jurídica”³⁷, que dará lugar a la configuración en un sentido amplio de la personalidad jurídica en nuestra codificación³⁸. 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.

³⁴ 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 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*”.

³⁵ 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.

³⁶ 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”.

³⁷ DE CASTRO Y BRAVO, F, “Formación y deformación...”, ob.cit., pág. 692.

³⁸ REVERTE MARTÍNEZ, F.M, ob. cit. Pág. 44.

- Las asociaciones de interés particular, sean civiles, mercantiles o industriales que se regirán por las disposiciones relativas al contrato de sociedad.

No podemos realizar un análisis más amplio de las opiniones y críticas de la doctrina³⁹, a la que ha sido denominada por MARÍN LÓPEZ como “la escuálida disciplina codificada en materia de personas jurídicas (arts. 35 a 39 CC)⁴⁰”, 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 responsabilidad⁴¹.

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”⁴²,

³⁹ 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 extrema 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”.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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.

⁴² 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 religiosas⁴³.

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 asociaciones⁴⁴.

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 colectiva⁴⁵.

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

⁴³ ROJAS BUENDÍA, M.M, ob.cit., pág. 202.

⁴⁴ *Ibidem*, pág. 208.

⁴⁵ MARÍN LÓPEZ, J.J., Legislación sobre asociaciones, Madrid, Ed. Tecnos, 1994, pág. 31. En la misma línea CAPILLA RINCERO, 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 específico⁴⁶.

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

⁴⁶ 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 ASOCIACIONISMO 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 dictatorial⁴⁷. 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”⁴⁸.

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 1941⁴⁹, 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 1887⁵⁰.

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).

⁴⁷ 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).

⁴⁸<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1939/227/A04461-04461.pdf> Fecha último acceso, 04-02-2019.

⁴⁹<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1941/037/A00891-00892.pdf> Fecha último acceso, 04-02-2019.

⁵⁰ 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 formularan 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 Recopilación⁵¹.

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 aprobarse⁵².

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

⁵¹ CASTELLS ARTECHE, J.M., ob.cit. pág. 469.

⁵² 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 04-02-2019.

civilista⁵³, 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 Asociaciones⁵⁴, 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 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

⁵³ 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, 2ª edición, 1995.

⁵⁴ El resto de apartados del artículo 10, contienen más mecanismos de control sobre las asociaciones. Véase REVERTE MARTÍNEZ, F.M, ob. cit. pág. 53.

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”**⁵⁵.

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 asfixiante⁵⁶.

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”⁵⁷. 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.

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**

⁵⁵ 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.

⁵⁶ PELAYO OLMEDO, J.D., ob.cit. pág. 120.

⁵⁷ MAZA ZORRILLA, ob. cit. págs. 42 – 44.

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 transición⁵⁸, el movimiento ciudadano fue uno de los protagonistas del cambio político⁵⁹, 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 de junio, de Partidos Políticos]⁶⁰, 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]⁶¹.

⁵⁸ 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.

⁶⁰ «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.

⁶¹ (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.

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**⁶². 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 por asociaciones de vecinos, culturales, sociales,..., se constituyó en forma de organizaciones públicas y representativas⁶³, 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 democrático⁶⁴, 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.

⁶² BORJA, J, *¿Qué son las asociaciones de vecinos?*, Ed. La Gaya Ciencia, Barcelona, 1977. Pág. 31.

⁶³ *Ibidem*, pág. 32.

⁶⁴ 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.

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 1964⁶⁵.

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 Movimiento⁶⁶, tenían una regulación jurídica específica y diferente del resto de entidades del país, como señalaba el **Decreto de 25 de Enero de 1941**⁶⁷, 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 “... 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 niveles⁶⁸, 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

⁶⁵ 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.

⁶⁶ 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.

⁶⁸ 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).

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”⁶⁹, así como de familias numerosas⁷⁰.

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.

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.

⁶⁹ Obviamente se trata del lenguaje de la época. Años después el término correcto sería minusválidos y actualmente el de personas con discapacidad.

⁷⁰ 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].

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 asociaciones⁷¹.

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 Movimiento⁷².

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 Movimiento⁷³. Buena prueba de ese carácter político de apoyo al régimen franquista, es

⁷¹ DOCUMENTACIÓN SOCIAL, REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA, n.º 19, “La acción de barrios”, Cáritas Española, Madrid, 1975. Págs. 103-112.

⁷² 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”. 04-02-2019.

<http://www.laverdad.es/murcia/molina/201505/17/casa-llano-vende-20150517005251-v.html> .

⁷³ Orden de 16 de Febrero de 1970, art. 7.

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 asociaciones⁷⁴.

En cierta manera, el Movimiento⁷⁵ 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 democráticos, conformando el núcleo de lo entonces denominado el “Búnker”⁷⁶.

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

⁷⁴ REVERTE MARTÍNEZ, F.M, Ob. Cit. Pág 60.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ 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 donde 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.

eran asociaciones de vecinos constituidas al amparo de la Ley de 1964, mientras que 25 eran asociaciones de cabezas de familia⁷⁷.

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 Asociaciones⁷⁸. 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**⁷⁹.

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 GÓMEZ⁸⁰. Asimismo, las asociaciones ya constituidas venían sufriendo una represión importante que limitaba totalmente sus posibilidades de actuación, con prohibición de

⁷⁷ CIDUR (Centro de Información y Documentación urbana), *Madrid Barrios 1975*, Madrid, Ediciones de la Torre, 1976. Anexo 3. Págs. 287 a 294.

⁷⁸ 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.

⁷⁹ *Ibidem.*, pág. 307.

⁸⁰ 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.

reuniones, asambleas, charlas, actividades culturales,...⁸¹. 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 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 1977⁸². 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 1948⁸³.

⁸¹ REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. pág. 62.

⁸² CIDUR, obra citada págs. 313-314.

⁸³ 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.

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.

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”⁸⁴, 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

⁸⁴ B.O. del E. Núm. 83. 7 de Abril 1977, págs. 7768,7769,7770.

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, ...,

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, funcional, 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 semejanza⁸⁵, que, aunque ha tenido algunos estudios

⁸⁵ “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 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

desde el ámbito de la historia y la sociología y ciencias políticas, merecería un mayor interés de la doctrina jurídica⁸⁶.

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 22⁸⁷.

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 democrática⁸⁸ en nuestro país.

6.4. LA DESMOVILIZACIÓN DEL MOVIMIENTO CIUDADANO Y LA HEGEMONÍA DE LAS ASOCIACIONES POLÍTICAS.

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 a su

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.

⁸⁶ REVERTE MARTÍNEZ, F.M., ob. cit. pág. 64.

⁸⁷ *Ibidem*. Pág. 65.

⁸⁸ 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.

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)⁸⁹.
- Cuando el nombre asociativo esté vinculado a un territorio (región, provincia, localidad, distrito, zona, barrio...), se utilizará un “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

⁸⁹ 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”.

de los actos y trámites imprescindibles para la constitución de la asociación (art 6º, párrafo 1º) ⁹⁰.

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 movimiento⁹¹, 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 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 dictadura⁹². Sirvan como ejemplo las palabras del senador de las Cortes constituyentes por Barcelona, Lluís María Xirinacs, acusando a los partidos de izquierda “*de frenar, congelar, e incluso aplastar las organizaciones,*

⁹⁰ 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”.

⁹¹ 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”

⁹² *Ibidem*, pág. 55.

manifestaciones, asambleas, marchas, concentraciones de base popular, tan abundantes en los últimos años del franquismo”⁹³.

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”⁹⁴, 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 subvenciones⁹⁵.

⁹³ 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 Lluís Maria 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”.

⁹⁴ 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. 04-02-2019.

⁹⁵ 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 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.

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 ilícitas⁹⁶.

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 entrevistados⁹⁷, 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 pactos era: **¿“Le parece acertado el derecho de reunión y asociación”?⁹⁸.**

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 %.

⁹⁶ 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.

⁹⁷ CIS, Revista de Española de investigaciones sociológicas, nº 2, Marzo – Junio de 1978, Madrid, págs. 259-410.

⁹⁸ CIS, obra citada, pág. 302-303. Tabla 3ª.

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.
- 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, que había sido creado por el régimen no democrático, 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” ⁹⁹.

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”**¹⁰⁰, el mandato de impulso de la participación se fomenta con carácter específico y 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

⁹⁹ REVERTE MARTÍNEZ, F.M, ob. Cit. pág. 35 <http://hdl.handle.net/10201/48250>

¹⁰⁰ CAPILLA RONCERO, F, “Teoría general de las personas jurídicas”, *Novenas Jornadas de derecho catalán sobre persona jurídica*, Tosas, 1996, págs. 10-11.

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 asociados¹⁰¹. 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 SÁNCHEZ¹⁰². 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 Unidas¹⁰³.

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 Constitución¹⁰⁴, 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 estilo¹⁰⁵. En la tramitación parlamentaria se

¹⁰¹ MARÍN LÓPEZ, JJ, “Prólogo a la primera edición”, *Legislación sobre asociaciones*, Madrid, Tecnos, 2ª edición, 2000, pág. 30.

¹⁰² SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z, *Estudio práctico de las asociaciones. Democracia directa y otras formas de participación ciudadana*, Valladolid, Lex Nova, 2004, pág. 311.

¹⁰³ “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 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](http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=23&tipo=2)

Fecha acceso 04-02-2019.

¹⁰⁴ 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..

¹⁰⁵ ALZAGA VILLAMIL, O, *Comentario sistemático a la Constitución de 1978*, Madrid, Ediciones del Foro, 1978, págs. 228-233.

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”¹⁰⁶.

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. 34¹⁰⁷.

Así se mantendría en el Dictamen de la Comisión mixta Congreso Senado sobre el Proyecto de Constitución¹⁰⁸, 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.

¹⁰⁶ 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 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.

¹⁰⁷ 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 (Título 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.

¹⁰⁸ BOC nº 170, de 28 de Octubre 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 LÓPEZ, en lo que denomina “enigmático artículo 22.3”, o de GÓMEZ MONTORO, que habla de “redacción, ciertamente, no muy afortunada”¹⁰⁹].

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**

¹⁰⁹ 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.

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)¹¹⁰.
- 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).
- 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 Título 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

¹¹⁰ 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 reconocible 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/HI/es/Resolucion/Show/11> Último acceso 04-02-2019.

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 propio¹¹¹.

Ese es el caso de las asociaciones juveniles¹¹², 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”¹¹³, 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 civiles¹¹⁴.

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

¹¹¹ FERNÁNDEZ FARRERES, G, *Asociaciones y Constitución. Estudio específico del art. 22 de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1987, págs. 175-190.

¹¹² 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>.

¹¹³ http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1988-10613. Último acceso 27-08-2019.

¹¹⁴ SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z, ob. cit. pág. 312.

Constitución como norma jurídica, en aportación brillante de GARCÍA DE ENTERRÍA¹¹⁵.

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 intersubjetivas que quedan funcionalizadas a los valores constitucionales¹¹⁶.

La primera aportación Jurisprudencial para determinar el grado de coexistencia de la Ley de Asociaciones de 1964 y la Constitución Española fue la Sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo de 3 de Julio de 1979, relativa a la masonería¹¹⁷. 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

¹¹⁵ 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.

¹¹⁶ PERLINGUERI, P, *Il Diritto Civile nella legalità costituzionale*, Napoli, ESI, 1984. Pág. 218.

¹¹⁷ REVERTE MARTÍNEZ, F.M, ob. cit. pág. 73.

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 Supremo¹¹⁸, aunque no faltaron tampoco oportunas modificaciones legislativas, como la nueva redacción completa del art. 4º, correspondiente a las asociaciones declaradas de utilidad pública¹¹⁹.

Reclamada por la doctrina una nueva regulación¹²⁰, 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 asociación¹²¹.

¹¹⁸ MARÍN LÓPEZ, J.J., “Prólogo a la Primera...”, ob. cit. págs. 30 a 39.

¹¹⁹ *Ibíd.*, 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 el 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 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

¹²⁰ REVERTE MARTÍNEZ, F.M., ob. cit. págs. 75-76.

¹²¹ *Ibíd.* 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/ 2001¹²², 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 regule¹²³.

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 proyecta”*¹²⁴. Pero lo que es cierto es que la Ley realiza esta distinción, respetando los criterios dictados por el Alto Tribunal en la sentencia citada.

¹²² REVERTE MARTÍNEZ, F.M, El derecho fundamental de asociación,..., ob. cit. pág. 78.

¹²³ 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.

¹²⁴ 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

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 Española¹²⁵.
- 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 Estado¹²⁶.
- 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 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

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.

¹²⁵ 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.

¹²⁶ 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.

no tengan carácter patrimonial, y en aplicación y desarrollo del art. 22 CE¹²⁷.

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”¹²⁸.

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.]¹²⁹. 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 formulada¹³⁰.

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

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*

¹²⁷ 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”.

¹²⁸ 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.

¹²⁹ GETE - ALONSO y CALERA, M. C, *Nociones de derecho civil vigente en Cataluña*, 3ª ed. , Valencia, Tirant lo Blanch, 2011, págs. 67 a 81.

¹³⁰ GONZÁLEZ PÉREZ, J, Y FERNÁNDEZ FARRERES, G, ob. cit. págs. 499 y 500.

dejar de pertenecer a las mismas; y, finalmente, la libertad de organización y funcionamiento internos sin injerencias públicas”¹³¹.

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 asociativo¹³².

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 suscitado¹³³. 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 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.

¹³¹ 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.

¹³² GETE - ALONSO y CALERA, *Nociones ...*, ob. cit. pág. 74.

¹³³ GÓMEZ MONTORO, “25 años...”, ob.cit. pág. 252, señala que esta materia ha tenido un escaso tratamiento en el T. Constitucional.

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– asociación¹³⁴.

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 existentes¹³⁵. 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 colectiva¹³⁶.

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 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***

¹³⁴ En este sentido, DE SALAS MURILLO, ob.cit. pág. 422, apunta las peculiaridades de la relación socio-asociación.

¹³⁵ STS, sala 1ª, nº 269/ 2012, de 17 de abril.

¹³⁶ 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 estatutariamente 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”.

asociaciones, por ser aplicable únicamente a la actuación de los poderes públicos¹³⁷.

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 rechazables¹³⁸.

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 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

¹³⁷ 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.

¹³⁸ BILBAO UBILLOS, ob. cit. págs. 27 a 39. Para ampliar, REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. Pág. 84.

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”¹³⁹.

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 asociación¹⁴⁰.

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.

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. 89/1989¹⁴¹.

¹³⁹ Tribunal Supremo, Sala Primera, de lo Civil, Sentencia 93/2001 de 8 Feb. 2001. Véase REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. pág. 85.

¹⁴⁰ 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”.

¹⁴¹ REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. pág. 86.

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, 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...¹⁴².

¹⁴² DE SALAS MURILLO, ob.cit. págs. 379 y ss.

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 casos¹⁴³.

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 constitucionalidad¹⁴⁴.

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 corporativo¹⁴⁵.

C) Principios democráticos.

¹⁴³ 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”.

¹⁴⁴ LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E, ob. cit. pág. 164 y 165, GÓMEZ MONTORO, A.J., *Asociación...*, ob.cit. pág. 254.

¹⁴⁵ 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 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.

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 doctrina¹⁴⁶.

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 restrictiva¹⁴⁷.

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 negativa¹⁴⁸.

Igualmente con anterioridad a la LODA, otros autores se plantean la cuestión¹⁴⁹, 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 negativa¹⁵⁰.

¹⁴⁶ PÉREZ ESCALONA, ob. cit. pág. 129. En su opinión la “crítica a la acogida normativa de la democracia interna goza de sustanciales apoyos doctrinales”.

¹⁴⁷ GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob.cit. pág. 130.

¹⁴⁸ 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.

¹⁴⁹ DE SALAS MURILLO, ob.cit. págs. 494 a 500.

¹⁵⁰ 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”.

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”¹⁵¹.

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 bastaría la no formalización de una asociación para considerarla como prohibida¹⁵².

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

¹⁵¹ 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”.

¹⁵² 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”.

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 funcionamiento¹⁵³.

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 públicas¹⁵⁴, 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.

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 2015¹⁵⁵.

¹⁵³ GÓMEZ MONTORO, A.J., “25 años de Derecho de asociación”, *Revista de derecho político, UNED*, núms. 58-59 (2003-2004), págs. 243-265.

¹⁵⁴ 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.

¹⁵⁵ 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.

Completando este acercamiento a las novedades en el ámbito penal de las asociaciones, se añade la pena de inhabilitación absoluta de 10 a 15 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. 539¹⁵⁶].

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.

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”.

¹⁵⁶ “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”.

Según cita la Sentencia de la Audiencia de Barcelona de 10 de Marzo de 2015¹⁵⁷, “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, 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

¹⁵⁷ 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.

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”¹⁵⁸.

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 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 TC¹⁵⁹.

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,

¹⁵⁸https://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”.

¹⁵⁹ <https://www.europapress.es/navarra/noticia-tc-declara-inconstitucional-ley-foral-regula-asociaciones-consumidores-cannabis-navarra-20171221125933.html> 24-03-2019.

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 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, en modo alguno, 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”¹⁶⁰.

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 salud¹⁶¹.

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

¹⁶⁰ Sentencia n° 484/2015 de TS, Sala 2ª, de lo Penal, 7 de Septiembre de 2015 Tribunal Supremo.

¹⁶¹ 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.

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 señalado¹⁶², ya que si el fin estatutario es ilegal no debería haberse procedido a la inscripción, como se prevé en el art. 30.4 LODA¹⁶³.

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, 62¹⁶⁴.

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

¹⁶² GÓMEZ MONTORO, A.J., "25 AÑOS... ob.cit. pág. 263.

¹⁶³ 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 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".

¹⁶⁴ Fuente: www.murciaencifras.es 24-03-2019.

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 LODA¹⁶⁵, consideramos de interés reseñar que la 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.g¹⁶⁶, 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 extranjeros¹⁶⁷.

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

¹⁶⁵ 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).

¹⁶⁶ 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”.

¹⁶⁷ REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit., pág. 99.

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 “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”¹⁶⁸.

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

¹⁶⁸ 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.

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 objetivo aumentar los niveles de ciudadanía compartida entre inmigrantes y autóctonos, y fortalecer el tejido asociativo inmigrante”¹⁶⁹.

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 país¹⁷⁰.

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 resalta al final 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.

¹⁶⁹ Consejo General de la Abogacía Española, Conclusiones XXI Encuentro de la Abogacía sobre Derecho de Extranjería, Madrid, 2011.

¹⁷⁰ 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.

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 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 aportaciones¹⁷¹.

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...) ¹⁷².

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),

¹⁷¹ DE SALAS MURILLO, ob.cit. pág. 161.

¹⁷² 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.

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”***¹⁷³.

*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 disposición¹⁷⁴.

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 mecanis-

¹⁷³ Último acceso 11-04-2019.

¹⁷⁴ <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.

mos que superen la excepción de falta de capacidad para los actos de disposición de los menores de edad y mayores de 16 años¹⁷⁵.

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 asociación¹⁷⁶.

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

¹⁷⁵ http://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/etre_jeune.pdf 24-02-2019.

¹⁷⁶ 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, n° 52, Diciembre 2018. *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, n° 2, 2017.

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 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 edad¹⁷⁷.

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 los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, publicada en el Boletín Oficial del Estado, el 23 de Octubre de 2007¹⁷⁸. La segunda, vigente

¹⁷⁷ <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”.

¹⁷⁸ 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

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 LODA¹⁷⁹, 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 ello¹⁸⁰, 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 fiscales¹⁸¹, 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 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,

para el ejercicio del Derecho de asociación. Los miembros de la Guardia Civil se registrarán por su normativa propia.

¹⁷⁹ 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.

¹⁸⁰ 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.

¹⁸¹ GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit. págs. 157-160.

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 candidatos¹⁸².

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”.

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

¹⁸² 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.

de la personalidad en las asociaciones no es de “constitucionalidad sino de legalidad”¹⁸³.

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”¹⁸⁴.

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 materia de competencia regional o si sus estatutos limitan su ámbito a una sola región]¹⁸⁵.

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

¹⁸³ 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.

¹⁸⁴ 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.

¹⁸⁵ GALGANO, F, *Le associazioni 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.

asociaciones que cumplen determinadas formalidades administrativas, distinguiéndose así entre la denominadas “asociaciones no declaradas o simples” y las “asociaciones declaradas”¹⁸⁶.

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 contractual¹⁸⁷.

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 GALGANO¹⁸⁸, mientras que en nuestro país varios son los autores que utilizan la clave contractual para explicar el acto constitutivo¹⁸⁹.

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 sanciones¹⁹⁰. Y, por otro lado, que

¹⁸⁶ 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”.

¹⁸⁷ *Ibidem*, 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.

¹⁸⁸ 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 asociaciones no reconocidas, también presentes en el derecho italiano de asociaciones, la figura del contrato.

¹⁸⁹ 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.

¹⁹⁰ ATAZ LÓPEZ J, y SALELLES CLIMENT, J.R., “La libertad contractual y sus límites”,

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 asociación¹⁹¹. 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 sociedades¹⁹².

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 este pacto asociativo en una categoría de operación consensual más amplia denominada acuerdo¹⁹³.

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 Civil¹⁹⁴.

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.

¹⁹¹ 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.

¹⁹² 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.

¹⁹³ LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, ob. cit. pág. 170.

¹⁹⁴ 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.

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 iusprivatista¹⁹⁵.

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.

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

¹⁹⁵ SENTENCIA TC, 5/1996, de 16 de enero de 1996.

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 reunión¹⁹⁶.

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 asociación¹⁹⁷.

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.

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”¹⁹⁸. Este elemento le diferenciaría de otras figuras que “se rijan por las disposiciones relativas al contrato de sociedad” [art. 1.4 LODA], aunque

¹⁹⁶ GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit. págs. 178-179.

¹⁹⁷ 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”.

¹⁹⁸ *Ibidem*, 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”.

importantes autores niegan frontalmente la validez del criterio del fin de lucro como elemento diferenciador entre asociaciones y sociedades¹⁹⁹.

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)²⁰⁰.

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, sino **una entidad organizada para alcanzar determinados objetivos fijados por la propia asociación**²⁰¹.

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.

¹⁹⁹ 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 divide 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...).

²⁰⁰ DE SALAS MURILLO, ob.cit. pág. 163.

²⁰¹ GÓMEZ MONTORO, A.J., *Asociación, Constitución...*, pág. 80.

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)²⁰².

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”²⁰³, 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 poder hacia las asociaciones y la necesidad de someterlas a vigilancia²⁰⁴. 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

²⁰² GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, *Derecho de asociación...*, ob.cit. pág. 179.

²⁰³ REVERTE MARTÍNEZ, F.M., *El derecho fundamental...*, ob. cit. págs. 115-116.

²⁰⁴ 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.

asociación como de interés público, implica perseguir un fin que trasciende a los intereses de sus miembros²⁰⁵.

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”²⁰⁶. 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 restrinja 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 representación no reciban retribuciones por las funciones que les corresponden como miembros de los mismos²⁰⁷.

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.

²⁰⁵ 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.

²⁰⁶ Ibídem, pág. 36.

²⁰⁷ 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.

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 – administrativo²⁰⁸.

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 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”²⁰⁹.

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

²⁰⁸ REVERTE MARTÍNEZ, El derecho fundamental..., ob. cit. pág. 118.

²⁰⁹ 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).

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”²¹⁰.

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, dentro del funcionamiento de las asociaciones, señala que los **posibles beneficios obtenidos por las asociaciones, “deberán destinarse, exclusivamente, 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”²¹¹.

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

²¹⁰ Sentencia nº 159/ 2015 de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso de 17 de Junio de 2015.

²¹¹ SANTOS MORÓN, ob.cit. pág. 76.

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 1996²¹², 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.

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 económicas²¹³.

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

²¹² <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/3057> 05-02-2019.

²¹³ SANTOS MORÓN, M.J, *La responsabilidad de las asociaciones y sus órganos directivos*, Madrid, Iustel, 2007., págs. 25-55.

Constitucional como recoge la Sentencia del TC 23/1987, de 23 de Febrero²¹⁴.

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”²¹⁵.

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 ámbito del derecho mercantil²¹⁶, mientras que existe una mayoría de autores desde el ámbito civil que manifiestan su oposición a la revisión²¹⁷.

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 Sociedades²¹⁸, 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

²¹⁴ REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. págs. 121-122.

²¹⁵ DE SALAS MURILLO, ob.cit. págs. 163-347.

²¹⁶ REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. págs122-123.

²¹⁷ *Ibidem*. Pág. 123.

²¹⁸ (BOE» núm. 288, de 28/11/2014).

totalidad de sus rentas, tanto exentas como no exentas”²¹⁹, aunque 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 ha sido de protesta por “tratar a las asociaciones de forma análoga a una sociedad mercantil”²²⁰, así como de reivindicación de su función social y de los servicios que realizan para la comunidad.

²¹⁹ 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.

c) Que todas las rentas no exentas que obtengan estén sometidas a retención”.

²²⁰ REVERTE MARTÍNEZ, F.M., ob. cit. pág. 125.

Pero la tendencia es firme y continuada a la consideración semejante entre personas jurídicas mercantiles y entidades sin fines lucrativos en los ámbitos 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**²²¹.

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 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”*²²².

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

²²¹ https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1185644 14-04-2019.

²²² Véase Capítulo I, apartado 4.

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)²²³.

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 registral²²⁴.

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 espacial²²⁵.

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

²²³ DE SALAS MURILLO, S, ob. cit. págs. 501-522.

²²⁴ MARÍN LÓPEZ, “Personalidad...”, págs. 55, 56 y 57.

²²⁵ REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. pág. 127.

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 señalado, los Estatutos deben de estar incorporados al Acta Fundacional, a la que deben de ir acompañando otra serie de documentos²²⁶.

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 Estatutos²²⁷. 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 creados²²⁸.

²²⁶ 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 especifica el artículo 5.3 en relación a la constitución de federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones.

²²⁷ GONZÁLEZ PÉREZ Y GONZÁLEZ FARRERES, ob. cit. pág. 191.

²²⁸ DE SALAS MURILLO, S., ob. cit. pág. 517.

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 estatutarias²²⁹.

En estos términos, se ha afirmado que en ellos concurren caracteres que determinan a la norma jurídica en sí misma²³⁰, 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, 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 asociación²³¹.

Desde otro punto de vista, se ha considerado que el establecimiento de un contenido mínimo estatutario 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 estatutos²³², 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. 2014²³³.

A) Contenido mínimo estatutario.

²²⁹ LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E, ob. cit. pág. 218.

²³⁰ DE SALAS MURILLO, ob. cit. págs. 526- 534.

²³¹ LASARTE ÁLVAREZ, ob. cit. págs. 297 y 298.

²³² DE SALAS MURILLO, S, ob.cit. pág. 507.

²³³ Sentencia de la Sala 3ª del T.S., Sección 4ª, de 2 Dic. 2014 (Rec.4594/2012, BDJ icamur).

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 integrarse en la entidad, requieren que deban conocerse los fines y 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 oportunos²³⁴. 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;

²³⁴ GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit. pág. 195.

reglas para la elección de los cargos y sus funciones, atribuciones y formas de adopción y ejecución de acuerdos, incluyendo los quórum 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.

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 estatutos²³⁵. 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 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 asociativas²³⁶. EL Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones (RRNA) de 2015, en sus artículos 9, 22 y 23 establece los límites y requisitos de denominaciones.

²³⁵ GÓMEZ MONTORO, A.J., *Asociación*,..., ob. cit. pág. 158.

²³⁶ 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> 26-03-2019.

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 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 Marcas²³⁷, 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

²³⁷ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2001-23093> 10 de agosto de 2015.

comunicación en relación al uso del nombre en redes sociales del término “Murciarock”²³⁸.

En semejante sentido de conflicto jurídico entre denominación asociativa y derecho de marca, la Sentencia nº 127/2015 de la Audiencia Nacional²³⁹, 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

²³⁸ 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 reconvencción 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."

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).

²³⁹ (Sala de lo Contencioso, 10 de junio de 2015, nº rec. 319/2013. BD Vlex-icamur).

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 8º²⁴⁰.

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

²⁴⁰ 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 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 17/2002, 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”.

del tráfico jurídico²⁴¹. 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 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 asociación²⁴², 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 actividades²⁴³. 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

²⁴¹ 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.

²⁴² ANZURES GURRÍA, J.J., ob. cit. pág. 268.

²⁴³ 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.

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”.

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. 26²⁴⁴.

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 diferentes²⁴⁵.

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

²⁴⁴ 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).

²⁴⁵ GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob.cit. págs. 206-207.

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 (SCE), una Sociedad Mutua Europea (ME) y una Asociación Europea (AE)²⁴⁶.

Sobre esta propuesta modificada de Reglamento CEE del Consejo por el que se establece el Estatuto de la Asociación Europea (publicada en el DOCE N° 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 asociación²⁴⁷.

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

²⁴⁶ REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. págs. 138-139.

²⁴⁷ 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.

pública, o más precisamente con la actuación de las Administraciones Públicas en relación con el derecho de asociación.

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 Administrativo²⁴⁸. 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 Administración Pública en relación con el ejercicio del derecho de asociación, sea la actividad registral, es decir la creación, regulación y

²⁴⁸ CARPIO MATEO, ob. cit. págs. 770-771.

actuación en la vida asociativa de los Registros de Asociaciones, que determinará los efectos que se producen con la inscripción registral.

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 dos²⁴⁹:

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 LODA²⁵⁰.

²⁴⁹ MARÍN LÓPEZ, “Personalidad jurídica...”, ob. cit. págs. 137 y 138.

²⁵⁰ 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 asociados²⁵¹.

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 asociación²⁵².

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 razones de seguridad jurídica, es una práctica consolidada en nuestro*

²⁵¹ 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”.

²⁵² GALGANO, ob. cit. pág. 142.

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)²⁵³.

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.
- Tracto sucesivo: la modificación o extinción de actos asociativos requiere su previa inscripción.

²⁵³ 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).

- 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 trascendente 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 transitorio²⁵⁴, y siendo objeto asimismo de fundadas críticas doctrinales²⁵⁵.

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

²⁵⁴ 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”.

²⁵⁵ GÓMEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit. pág. 475.

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 Supremo²⁵⁶, 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

²⁵⁶ Sentencia de TS, Sala 3ª, de lo Contencioso-Administrativo, 20 de Abril de 2006.

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 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”²⁵⁷.

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.	
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.	

²⁵⁷ <https://murciaencifras.es/consulta-avanzada#574:Asociaciones> 25-03-2019.

- 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 asociaciones²⁵⁸. Lo mismo ocurre con los registros de asociaciones

²⁵⁸ Para ampliar información sobre las asociaciones estudiantiles, véase REVERTE MARTÍNEZ, FM, El derecho fundamental..., ob. cit. págs. 265-269.

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.

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 específico²⁵⁹.

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

²⁵⁹ Para conocer más sobre este tipo específico asociativo, véase la obra RUIZ GONZÁLEZ, J.G., *Las asociaciones de Consumidores*. Valencia. Tirant lo Blanch, 2010.

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 Estado²⁶⁰, y que han de ser observadas por aquellas personas físicas o 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**²⁶¹.

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

²⁶⁰ 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 lo 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 previsión de un claro carácter formal, que no guarda directa relación con los elementos fundamentales del derecho de asociación, debiendo estimar la impugnación realizada.

²⁶¹ 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”.

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 modularse, en cada caso, según lo previsto en la legislación específica que regule el tipo asociativo de que se trate²⁶².

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 Asamblea²⁶³.

²⁶² 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.

²⁶³ DE SALAS MURILLO, S, ob.cit., págs. 317-323.

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.

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 material²⁶⁴. 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

²⁶⁴ ANZURES GURRÍA, J.J., ob. cit., págs. 168, 170 y 200.

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 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)”²⁶⁵.

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 democrático²⁶⁶.

En todo caso, se afirma el acierto de la exigencia del régimen interno democrático en los diferentes tipos asociativos²⁶⁷. 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

²⁶⁵ Como podemos observar en la Sentencia nº 269/2012 del TS, Sala 1ª, de lo Civil, 17 de abril de 2012.

²⁶⁶ ANZURES GURRÍA, ob. cit. págs. 201-213.

²⁶⁷ 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 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 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 votación²⁶⁸.

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 causa²⁶⁹.

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

²⁶⁸ REVERTE MARTÍNEZ, F.M, ob. cit. pág 147.

²⁶⁹ REVERTE MARTÍNEZ, F.M., ob. cit. págs. 147-150.

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. 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 representación²⁷⁰. 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

²⁷⁰ 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”.

“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 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 tratar²⁷¹.

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 escrito²⁷², 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 sesión²⁷³. 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

²⁷¹ GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit., pág. 231.

²⁷² MARÍN LÓPEZ, “Personalidad jurídica”..., ob. cit., pág. 59.

²⁷³ LASARTE ÁLVAREZ, ob. cit., pág. 302.

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.

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 Pública²⁷⁴.

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 queda 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 entidad²⁷⁵.

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

²⁷⁴ <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/modelos-de-solicitud/asociaciones/modelos-para-inscripciones-en-el-registro-nacional>
06-02-2019.

²⁷⁵ LASARTE ÁLVAREZ, ob. cit. pág. 302.

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, 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 Estatutos²⁷⁶.

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 confusión²⁷⁷. 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 asociación²⁷⁸.

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

²⁷⁶ REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. pág. 152.

²⁷⁷ 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.

²⁷⁸ REVERTE MARTÍNEZ, F.M., *El derecho fundamental...*, ob. cit. pág. 153.

que supone una restricción injustificada a la libertad de asociación²⁷⁹, 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 órganos²⁸⁰.

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 asociación²⁸¹.

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

²⁷⁹ ANZURES GURRÍA, ob.cit. págs. 208 y 209.

²⁸⁰ PÉREZ ESCALONA, S, ob. cit. págs. 259-260.

²⁸¹ DE SALAS MURILLO, ob.cit. pág. 163.

actividades, bastando con que no sean actividades contrarias al fin, o impeditivas del mismo²⁸².

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 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 asociativo²⁸³.

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

²⁸² *Ibidem*, pág. 171.

²⁸³ 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.

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 estatutarias²⁸⁴.

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 extracontractuales²⁸⁵. A estas dos cuestiones dedicaremos el siguiente apartado.

Comenzando con las obligaciones documentales y contables, el art. 14, en su apartado primero²⁸⁶, 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 leyes²⁸⁷.

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”²⁸⁸, 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.

²⁸⁴ GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit. pág. 239.

²⁸⁵ MARÍN LÓPEZ, “Personalidad jurídica, capacidad y responsabilidad...”, ob. cit. pág. 119.

²⁸⁶ 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”.

²⁸⁷ 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»*)”.

²⁸⁸ GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit. págs. 239 – 240.

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 típicas de la corporación (Ayuntamiento, Cámara, Colegio) y de la asociación²⁸⁹. 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”²⁹⁰.

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 inexistente²⁹¹.

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. 15²⁹².

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

²⁸⁹ 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 n° 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.

²⁹⁰ *Ibidem*, pág. 773.

²⁹¹ LASARTE ÁLVAREZ, C, ob. cit. pág. 303.

²⁹² SANTOS MORÓN, M.J, ob. cit. págs. 130-132.

presentes y futuros”²⁹³, 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]²⁹⁴.

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 supuestos²⁹⁵. 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”.

²⁹³ *Ibidem*, pág. 109.

²⁹⁴ MARÍN LÓPEZ, “La personalidad ...”, *ob. cit.* págs. 139- 138.

²⁹⁵ Para MARÍN LÓPEZ constituyen “un auténtico desatino, fruto del acarreo de materiales prelegislativos de diferente origen” [*ibidem*, 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 dañosa²⁹⁶. 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 2011²⁹⁷, 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 asociación²⁹⁸.

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”.

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

²⁹⁶ 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.

²⁹⁷ REVERTE MARTÍNEZ, El derecho fundamental, ob. cit., pág. 160.

²⁹⁸ MARÍN LÓPEZ, ob. cit., págs. 147-150.

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 responsabilidad²⁹⁹.

Para finalizar este apartado concreto sobre responsabilidad, además de reseñar la mención del apdo. 6 a la responsabilidad penal, anteriormente tratada³⁰⁰, 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 terceros³⁰¹.

5.6. DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN.

La extinción de una asociación puede producirse por dos vías. En primer lugar por fusión o escisión total (federación, confederación, etc...), lo que supondría la cesión y el cambio de los socios a otras entidades asociativas existentes o creadas nuevamente. El segundo caso, sería el de la disolución y posterior liquidación del patrimonio social, pudiendo entenderse, en relación con la asociación, por disolución al momento de inicio del proceso extintivo³⁰².

Este segundo caso es el único que planteaba la LODA, aunque como ya manifestábamos con anterioridad a la aprobación del RRNA de 2015, no podía significar que no fuera aceptable de la posible admisión y validez en nuestro derecho de la fusión de asociaciones como una forma de extinción sin liquidación, cuestión que puede producirse en la realidad social y

²⁹⁹ SANTOS MORÓN, ob. cit., págs. 124-127.

³⁰⁰ 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.

³⁰¹ SANTOS MORÓN, ob. cit., págs. 128-129.

³⁰² PÉREZ ESCALONA, S, ob. cit. págs. 359 – 383. Cap. VII “El proceso extintivo de la asociación”.

jurídica sin que la legislación asociativa anterior al RRNA de 2015 realizara previsión algun al respecto³⁰³.

Según la LODA, en primer lugar, la disolución voluntaria podrá producirse por las causas previstas por los Estatutos. Recordemos que el 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 unanimidad³⁰⁴.

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,

³⁰³ *Ibidem*, 163.

³⁰⁴ ANZURES GURRÍA, J.J., ob. cit. págs. 302-311.

manteniendo una tradición que, como recordaba GALGANO, procede de hace casi dos mil años³⁰⁵. Por el contrario, en el derecho francés, y más 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 ³⁰⁶.

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 terceros³⁰⁷, 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.

³⁰⁵ GALGANO, F, ob. cit. págs. 215 y 216.

³⁰⁶ REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. pág. 165.

³⁰⁷ 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 autoconvocatoria³⁰⁸.

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 capital³⁰⁹. 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.³¹⁰ Tras los pasos anteriores, corresponderá asimismo a los liquidadores solicitar la cancelación de los asientos en el Registro correspondiente, donde quedará depositada la documentación que se refiera a la disolución y

³⁰⁸ REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. págs. 166.

³⁰⁹ PÉREZ ESCALONA, ob. cit. pág. 369.

³¹⁰ *Ibíd*em, págs. 370-371.

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”*³¹¹.

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 de la asociación, porque el reconocimiento de un supuesto derecho a ser

³¹¹ 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.

admitido como miembro de una concreta organización vulneraría la libertad de asociación de los socios que ya forman parte de la misma³¹².

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*”³¹³. 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 destacado³¹⁴, 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 entidad³¹⁵, 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...³¹⁶.

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.

En relación al derecho a participar en los órganos de gobierno y representación, del mismo modo que impone que tan sólo los asociados

³¹² BILBAO UBILLOS, ob. cit. págs. 22 – 25.

³¹³ ANZURES GURRÍA, ob. cit. págs. 343-355.

³¹⁴ GÓMEZ MONTORO, *Asociación...*, ob. cit. pág. 152.

³¹⁵ GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit. pág. 281.

³¹⁶ LASARTE ÁLVAREZ, ob. cit. págs. 300-301.

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 general³¹⁷.

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 objetivos³¹⁸.

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 auto-organización de la asociación, que debe basarse en los principios de democracia y pluralismo conforme al artículo 2.5 de la LODA³¹⁹.

³¹⁷ GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit. pág. 226. Para mayor información REVERTE MARTÍNEZ, El derecho fundamental ..., ob. cit. pág. 170.

³¹⁸ Ibídem, pág. 294.

³¹⁹ REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. pág. 171.

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 interesen³²⁰.

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 reiterada³²¹.

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

³²⁰ GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit. pág. 295.

³²¹ Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid (Sección 12ª) Sentencia núm. 378/2013 de 10 mayo [JUR2013210709] 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 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).

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 ellas³²².

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 estatutarias³²³.

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 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

³²² GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob.cit. Pág. 297-392.

³²³ 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...”.

que se ha aplicado a los hechos causantes de las medidas, su integración en una norma jurídica y su aplicación a la conducta del socio³²⁴.

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 n° 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 2004³²⁵, 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 razonable*”³²⁶, 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

³²⁴ GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob.cit. Págs. 300-301.

³²⁵ STS de 19 de julio de 2004 (RC núm. 2830/2000).

³²⁶ REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. pág. 174.

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 federación³²⁷.

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 éste³²⁸.

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 jurídico³²⁹. 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 internas a órganos propios [comisiones de garantías, conflictos...], o el sometimiento a mediación o arbitraje³³⁰.

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,

³²⁷ Sentencia nº 883/2011 de TS, Sala 1ª, de lo Civil, 28 de Noviembre de 2011.

³²⁸ 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.

³²⁹ ANZURES GURRÍA, ob. cit. pág. 441.

³³⁰ GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ 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.

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 asociación³³¹. 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 planteaba “... *que se comprometen a poner en común conocimientos, medios y actividades*”³³².

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 activa³³³.

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]³³⁴.

³³¹ Ibídem, ob. cit. págs. 308-309.

³³² DE SALAS MURILLO, ob. cit. págs. 171-172.

³³³ GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit. pág. 309.

³³⁴ CARPIO MATEO, ob. cit. págs. 774-776.

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 notarial³³⁵. 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*”³³⁶.

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 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 artº 22 y 24 CE y normas estatutarias³³⁷.

³³⁵ 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.

³³⁶ 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”.

³³⁷ REVERTE MARTINEZ, F.M., ob. cit. pág. 178.

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 2012³³⁸, 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 LODA³³⁹.

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 requisitos previstos, pudiéndose plantear la exigencia de ciertos requisitos para el caso de obligaciones económicas no previstas en los Estatutos³⁴⁰.

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

³³⁸ Sentencia nº 484/2012, de AP Madrid, Sección 20ª, 25 de Octubre 2012. Id. VLEX-412951690.

³³⁹ *Ibidem*, pág. 179.

³⁴⁰ 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.

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 jurídico³⁴¹. 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 atribución de un derecho de separación voluntaria a los asociados (art. 23 LODA)³⁴².

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 limitación³⁴³.

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

³⁴¹ GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit. pág 283.

³⁴² PÉREZ ESCALONA, ob. cit. págs. 228-232.

³⁴³ Ibidem, pág. 229-231.

norma asociativa, si la incorporación del nuevo asociado va a perturbar el cumplimiento de los fines de la asociación sería inadmisibles la sucesión³⁴⁴.

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]³⁴⁵.

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.

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 motivado³⁴⁶.

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 sancionador³⁴⁷.

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.

³⁴⁴ 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.

³⁴⁵ GETE - ALONSO y CALERA, *Nociones...*, ob. cit. pág. 78.

³⁴⁶ Sentencia nº 841/2011 de TS, sala 1ª, 14 de noviembre de 2011.

³⁴⁷ REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. pág. 182.

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 voluntaria³⁴⁸.

En este sentido se ha mantenido que no sería contrario a la libertad negativa de asociación, la previsión en los estatutos de penalizaciones económicas para los socios que decidan separarse de la entidad³⁴⁹. 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 estatutarias³⁵⁰. 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 terceros³⁵¹.

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

³⁴⁸ GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit. pág. 317.

³⁴⁹ GÓMEZ MONTORO, Asociación..., ob. cit. pág. 161.

³⁵⁰ ANZURES GURRÍA, ob. cit. pág. 438.

³⁵¹ GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNÁNDEZ FARRERES, ob. cit. pág. 318.

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 constitucional³⁵², 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 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

³⁵² 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.

compatibilidad para el ejercicio del cargo de “Fedatario - Administrador” de una asociación judicial³⁵³.

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.

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 –]³⁵⁴.

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”³⁵⁵.

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.

³⁵³ REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. pág. 184.

³⁵⁴ Ibidem, págs. 185-186.

³⁵⁵ GONZÁLEZ PÉREZ Y FERNANDEZ FARRERES, ob. cit. pág. 428.

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 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 inscritas³⁵⁶.

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.

³⁵⁶ 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.

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...”.

La primera cuestión de trascendencia en esta materia es precisar el límite de la actividad registral que corresponde a la Administración. Ante esta trascendente 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 civil³⁵⁷.

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

³⁵⁷ 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”.

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 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 2011³⁵⁸.

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 ordinaria³⁵⁹. 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:

³⁵⁸ REVERTE MARTÍNEZ, ob. cit. pág. 189.

³⁵⁹ ANZURES GURRÍA, ob. cit. págs. 441 – 466.

“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 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 **“contendidos de orden interno”**, precisando que no se tramitarán escritos de los asociados 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.

Continúa 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 AUTÓNOMICA.

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 asociativas³⁶⁰.

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 doctrinales³⁶¹, además de diferentes Sentencias de nuestro Tribunal Constitucional, algunas de excepcional trascendencia.

³⁶⁰ LÓPEZ Y LÓPEZ, A.M., ob.cit. págs. 90 y 91.

³⁶¹ Sobre el reparto competencial en materia de asociaciones, con anterioridad a la LODA, podemos reseñar, entre otros, los siguientes trabajos: MONFORT FERRERO, M^a. 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 1988, 48) ", RESE , 1998, núm. 8, págs. 81 y ss., ANGOITIA GOROSTIAGA, V., "Breves consideraciones en

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 siglo³⁶², 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”³⁶³, 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).

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 jurídiques, Entitats Associatives en el Dret Civil Català, Lleida, 12-13 de diciembre de 1991, pgs. 101 y ss.

³⁶² 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.

³⁶³ 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 GONZÁLEZ³⁶⁴. 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 autonómico³⁶⁵. 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 LÓPEZ³⁶⁶, que el Estado carezca de toda competencia en esta materia. Como destacábamos en páginas anteriores al analizar la LODA, y los diferentes

³⁶⁴ 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*, n° 3, 2007.

³⁶⁵ “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.

³⁶⁶ 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 acudir 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 orgánica³⁶⁷.

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 españoles³⁶⁸. Como nos precisa Lucas Murillo de la Cueva, “la regulación que corresponde al Estado *ex* artículo 149.1.1º CE queda limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no al diseño completo y acabado de su régimen jurídico”³⁶⁹.

³⁶⁷ Cfr. la disposición final de la LODA, que en su apartado 1º determina el articulado que tiene rango de Ley Orgánica.

³⁶⁸ Cfr. disposición final de la LODA, apartado 2º.

³⁶⁹ LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E, *IGUALDAD Y AUTONOMÍA. La competencia sobre asociaciones en la jurisprudencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1999, pág. 72.

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 jurisdiccionales³⁷⁰.

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 GONZÁLEZ³⁷¹, 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 CCAA³⁷².

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 LÓPEZ³⁷³, 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 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

³⁷⁰ Cfr. Disposición final de la LODA, apartado 3º.

³⁷¹ RUIZ GONZÁLEZ, J.G., “El reparto competencial...”, págs. 9 y 10.

³⁷² Ibídem, págs. 8 y 9.

³⁷³ MARÍN LÓPEZ, J.J., “Sobre la ley vasca...”. págs. 131 y 132.

el legislador autonómico pueda realizar su labor, respetando la definición de las figuras creadas por la legislación civil estatal³⁷⁴.

Sobre estas bases de fundamentación del marco competencial del Estado, coincidimos con FERNÁNDEZ FARRERES³⁷⁵ 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 estatutos³⁷⁶.

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 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.

³⁷⁴ LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E, *IGUALDAD Y AUTONOMÍA*. La competencia sobre asociaciones en la jurisprudencia constitucional, Civitas, Madrid, 1999, págs. 142 a 146.

³⁷⁵ FERNÁNDEZ FARRERES, G, ob.cit. pág. 141.

³⁷⁶ LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E, ob.cit., págs. 61 a 68: El artículo 139 CE y el principio de igualdad. Su función orientadora.

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 función 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 deporte³⁷⁷.

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 GONZÁLEZ³⁷⁸, con la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía de las CCAA de Valencia, Cataluña,

³⁷⁷ MARÍN LÓPEZ, J.J., “Sobre la ley vasca...”, pág. 123.

³⁷⁸ RUIZ GONZÁLEZ, J.G., “Reparto competencial...”, págs. 10-13.

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).

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 autonómicas³⁷⁹.

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 en las primeras páginas de este capítulo, 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”, pero tal vez, profundizando en la materia nos encontremos con más divergencias de las esperadas”.

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 ³⁸⁰, en una situación jurídico – fáctica que podríamos denominar, en

³⁷⁹ 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 10-04-2019.

<http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/asociaciones/normativa-basica-reguladora/normativa-basica-autonomica>

³⁸⁰ 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”.

palabras de GETE-ALONSO y CALERA, “la coexistència, en situació d’igualtat, dels ordenaments de les CA amb dret civil propi”³⁸¹.

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 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

³⁸¹ GETE-ALONSO y CALERA, M.C., “El Codi Civil de Catalunya. Les competències legislatives 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’AUTONOMIA 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).”

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 constituir las 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 BALLESTÉ³⁸², podemos afirmar que el CCC

³⁸² RAVETLLAT BALLESTÉ, 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.

procede a normar algunas cuestiones muy concretas del tipo de asociaciones juveniles. En primer lugar, determina la capacidad para constituir las [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 instaure la idea de que la capacidad natural se ha convertido en el principio inspirador de su eficaz ejercicio³⁸³.

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 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.

³⁸³ *Ibidem*, 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.

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.

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 LODA³⁸⁴.

“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. DEL MODELO ASOCIATIVO VALENCIANO Y LAS ASOCIACIONES JUVENILES. UNA REFORMA LEGAL NECESARIA.

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 interés, 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?”³⁸⁵.

Nos encontraríamos pues, en el caso del modelo de asociaciones juveniles “valenciano” ante un tipo específico 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

³⁸⁵ 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?

contrario al artículo 22 de la CE y a sus normas de desarrollo, como la LODA y la LOPJM³⁸⁶.

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 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

³⁸⁶ 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. N° 52. 2018.

supuso, y, aunque sea en términos simbólicos, otorga un cierto reconocimiento a la labor de la directora de tesis ENCARNA SERNA MERONÓ 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**³⁸⁷, 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

³⁸⁷ 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.

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 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.

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 Autónomas 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 collegia?; ¿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 jurídico³⁸⁸, 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 señala en el siguiente capítulo final “colaborativo” 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”*.

En la idea de las diferentes concepciones o significados de la participación profundiza también FERNANDO PINDADO³⁸⁹, cuando nos habla de la participación como “**sentimiento y derecho**”, como proceso dinámico, activo, que implica diversas perspectivas:

³⁸⁸ Artículo 3 del Código Civil.

³⁸⁹ 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.

- 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 participación³⁹⁰:

- 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.

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**.

³⁹⁰ "Cultura participativa y asociacionismo juvenil", CJE, Madrid, 2001.

Hace ya unos cuantos años que Arnstein³⁹¹, 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, además de las múltiples versiones que sobre su idea original se realizarían para adaptarla a diferentes realidades y niveles de participación, como podemos ver en los ejemplos que mostramos a continuación.

³⁹¹ 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.

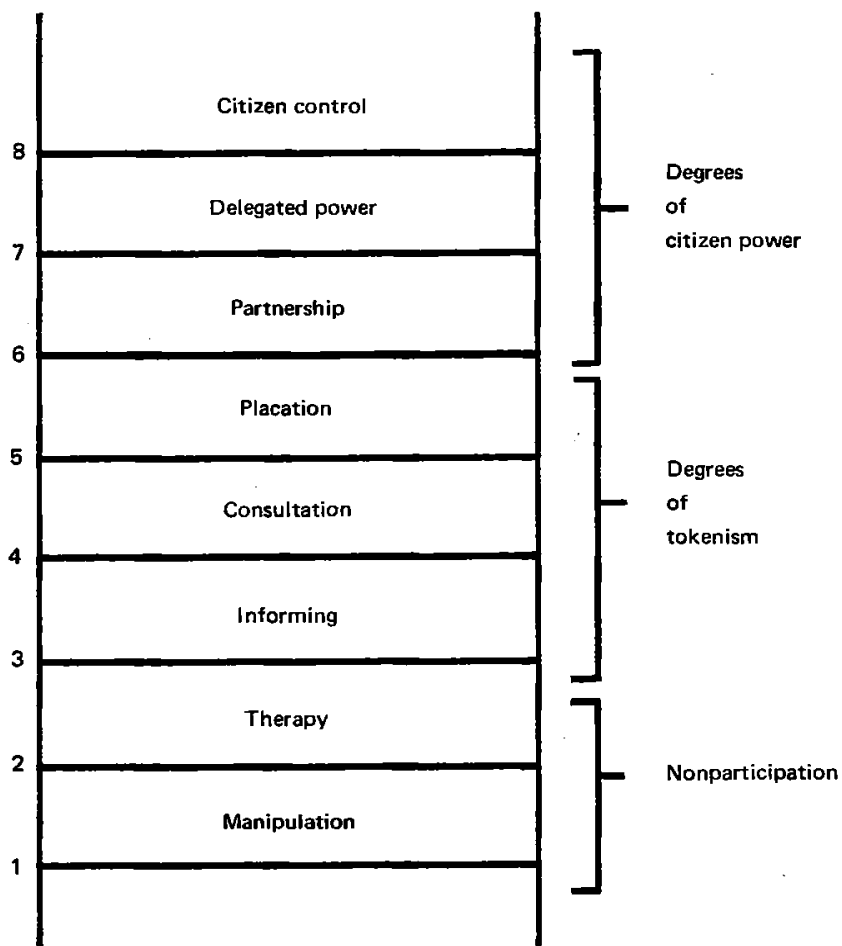


FIGURE 2 *Eight Rungs on a Ladder of Citizen Participation*

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 N° 4. Adaptación de la escalera de la participación a las relaciones entre Asociaciones de Jóvenes y Administración³⁹²

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 definen 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.
		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.

³⁹² 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.

		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 orgánica (órganos consultivos, etc...) ³⁹³...

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 ³⁹⁴:

“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”.

³⁹³ 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.

³⁹⁴ 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.

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”³⁹⁵, 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 recuerda en el capítulo colaborativo siguiente 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 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 esta tierra se encuentra el derecho del pueblo para participar en la construcción de sus normas. Estructuras similares existían en el sistema político ibérico musulmán. 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 popular³⁹⁶.

³⁹⁵ El País. Blog Seres Urbanos. 27-03-2017, artículo firmado por Pablo Sarrias, director general de Civiciti.

³⁹⁶ 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> . 15/03/2019.

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...”*³⁹⁷.

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 Ciudadana³⁹⁸, 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

³⁹⁷ 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 trabajos se han centrado en el surgimiento y desarrollo del moderno estado español y la consolidación de los estados de Latinoamérica).

³⁹⁸ 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).

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 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 obras³⁹⁹. Por ejemplo, en 1996, la Declaración final de la Asamblea Mundial de Ciudades 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 participativos⁴⁰⁰. Y otro ejemplo, en términos de plena actualidad, la aprobación, en Agosto de 2019, de la Ley de Participación

³⁹⁹ 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.

⁴⁰⁰ 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.

Ciudad de México⁴⁰¹. 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”.

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.

⁴⁰¹ <http://www.congresocdmx.gob.mx/se-aprueba-la-ley-de-participación-ciudadana-de-la-ciudad-de-mexico/>
último acceso 02-09-2019

O la **Iniciativa Ciudadana Europea**, que según nos cuenta la propia Unión europea en su página oficial⁴⁰²: “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).

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 en al menos 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.

⁴⁰² <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts> 14-04-19

2. 1978 - 2018. CUATRO DÉCADAS DE CONSTITUCIÓN. DEL MIEDO A LA PARTICIPACIÓN A LA DEMANDA CIUDADANA.

2.1. LOS LÍMITES DE LA PARTICIPACION 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 altamente positiva. Como señala RODRÍGUEZ LÓPEZ⁴⁰³, 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 manera “exclusiva”. En el debate constitucional nos encontramos con

⁴⁰³ 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”.

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” ⁴⁰⁴.

- 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...” ⁴⁰⁵.

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 constitucional, a más de tres mil entidades de carácter vecinal legalizadas o en trámite de legalización, pero con funcionamiento efectivo* ⁴⁰⁶”.

Incluso algunas de estas propuestas eran suscritas por todo un futuro Premio Nobel de Literatura, para incluir a las asociaciones:

⁴⁰⁴ Firmante: D. Lorenzo Martín – Retortillo (Progresistas y socialistas independientes). Senado Proyecto de Constitución. Enmiendas. Enmienda nº 1. Pág. 3.

⁴⁰⁵ D. Jose Vicente Mateo Navarro – Progresistas y socialistas independientes-. Enmienda nº 105 del Senado.

⁴⁰⁶ 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.

- 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”⁴⁰⁷.

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”*.⁴⁰⁸

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:*

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”⁴⁰⁹.

Ésta será la redacción final, no sin otro interesante debate en el Senado, protagonizado por el senador LLUIS MARÍA XIRINACS⁴¹⁰, con esta aportación, defendiendo una enmienda para ampliar el texto del artículo 23:

⁴⁰⁷ D. Camilo José Cela y Trulock – Agrupación independiente-. Enmienda del Senado nº 134.

⁴⁰⁸ Enmienda nº 736. Anexo de enmiendas del Congreso. BOCG nº 82. 17 de Abril de 1978. Pagina 336.

⁴⁰⁹ BOCG nº 82. 17 de abril, nº 82. Página 1536.

⁴¹⁰ 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/>.

“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 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”⁴¹¹.

⁴¹¹ 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 dismantelamientos 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”.

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”*. Y 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 supone⁴¹², y como derecho reconocido en la constitución que necesitará de un desarrollo legislativo 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.

⁴¹² Como señalábamos respecto al artículo 22 en el capítulo II de esta obra.

TABLA / GRÁFICO N° 5:

Tipología básica de la participación en el texto constitucional.⁴¹³

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 ⁴¹⁴ .
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:*

⁴¹³ Elaboración propia.

⁴¹⁴ 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 merecen⁴¹⁵”.

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”***⁴¹⁶.

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

⁴¹⁵ <https://presnolinera.wordpress.com/2014/02/17/propuesta-de-reforma-de-la-constitucion-para-promover-la-participacion-ciudadana/> Última 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. N° 27. 2012.págs. 525-546.

⁴¹⁶ 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 draconianas; y también del referéndum que quedó en un mecanismo meramente consultivo – plebiscitario sería la palabra adecuada- a iniciativa únicamente del gobierno.

la democracia representativa, pudiendo considerarse como un complemento de carácter excepcional la democracia directa.

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. 6^a) 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 6^o), incardinándose más bien en un **“tertium genus que se ha denominado democracia participativa”**⁴¹⁷.

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.

⁴¹⁷ 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 recuerda en el siguiente capítulo colaborativo

JOAQUIN 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 1996⁴¹⁸. 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”*⁴¹⁹.

⁴¹⁸ GOMÁ, R, Y FONT, J, “La democracia local: un mapa de experiencias participativas”, en Ciudadanos y decisiones públicas, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 2001.

⁴¹⁹ Ibidem, pág. 76.

TABLA Nº 6.

Fórmulas de participación en los municipios españoles: tipología

	<i>Participación de base asociativa</i>		<i>Participación Mixta</i>	<i>Participación de base personal</i>	
	<i>De carácter sectorial</i>	<i>De carácter territorial</i>		<i>De tipo intensivo</i>	<i>De tipo extensivo</i>
Participación en Diagnóstico de Problemas y en Formación de la Agenda Local	Fóruns y Mesas Sectoriales de Entidades	Consejos Consultivos de Entidades a escala de barrio, distrito, ciudad	Planes Estratégicos Procesos participativos temáticos: AL-21, PEC	Fóruns temáticos Círculos de Estudio Conferencia de Consenso	Asambleas Audiencias 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 Planes Integrales	Consejos Territoriales Mixtos Jurados ciudadanos mixtos	Presupuesto participativo Jurados ciudadanos Paneles Ciudadanos Encuestas Deliberativas	Referéndums Consultas populares Teledemocracia
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 España⁴²⁰, 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 GOBERNANZA**, 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 final de la segunda 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 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

⁴²⁰ Modelo de Reglamento orgánico de Participación Ciudadana 2018 (último acceso 18-03-2019).
<http://femp.femp.es/files/3580-1861-fichero/Reglamento%20Tipo%20Participación%20Ciudadana.pdf>

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 recuerda en el siguiente capítulo colaborativo 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 Murcia⁴²¹, 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 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*

⁴²¹<https://transparencia.carm.es/documents/184026/1485350/Dictamen+del+Consejo+Económico+y+Soci al+Reglamento+PC-dic-2017.pdf/9cf6c4f6-c520-4a55-89db-a24a370e05b5> 18-03-2019.

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”⁴²².*

Ciertamente sería una cuestión relativamente fácil de subsanar con tan solo realizar un proceso de apertura, tanto en tiempo como en los

⁴²² 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.

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 Órgánica 11/ 1985, de 2 de Agosto, de Libertad Sindical, en concreto por sus artículos 6 y 7.

Algunas Comunidades Autónomas 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”⁴²³. 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 institucional⁴²⁴. 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 participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Galicia.

⁴²³ Véase 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.

⁴²⁴ 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.

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.

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. CREANDO 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 tiempos muy recientes 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**.

Incluimos en este grupo a diferentes iniciativas legislativas autonómicas de plena actualidad:

- **Comunidad Valenciana:** Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, de Gobierno Abierto (Libro II. De la Participación Ciudadana y el Fomento del Asociacionismo)⁴²⁵.
- **Comunidad Foral Navarra:** Ley de Participación Democrática de Navarra, aprobada por el Parlamento Foral de Navarra el 14 de marzo de 2019⁴²⁶
- **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.

⁴²⁵ 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 1/04/2019.

⁴²⁶ <https://www.parlamentodenavarra.es/es/noticias/ley-foral-de-participación-democrática-en-navarra> 1/04/2019

- **Comunidad de Madrid:** Ley de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, aprobada por la Asamblea de Madrid el 21 de marzo de 2019⁴²⁷.

De estas iniciativas legislativas, vamos a detenernos en dos en reciente proceso de elaboración y tramitación, una como proposición de ley, y otra como proyecto de ley. Una a iniciativa del grupo parlamentario CIUDADANOS en una Comunidad Autónoma gobernada por el PARTIDO POPULAR, y otra de un Consejo de Gobierno autonómico formado por dos partidos políticos, PSOE y PODEMOS. Una iniciativa que responde al modelo de Leyes amplias que incluyen a la participación, y otra que corresponde exclusivamente al modelo de legislación específica de participación y por ello, le daremos un tratamiento más amplio al estudio de su caso.

A) Breve análisis de la proposición de Ley de Gobierno Abierto y Lucha contra la Corrupción de la Región de Murcia.

Como se recoge en su parte expositiva, la principal pretensión y finalidad de la Proposición de Ley de Gobierno Abierto y Lucha contra la Corrupción de la Región de Murcia⁴²⁸ es superar y cambiar la *“visión manejada hasta ahora por la Ley 12/ 2014, de 16 de Diciembre de Transparencia de la Región de Murcia, a la que se califica como “insuficiente, restrictiva, ineficaz”, además de “no tener garantías ni sanciones efectivas”, y se le cuestiona no haber logrado “articular mecanismos para que sus principios y obligaciones se aplicaran en un contexto en el que el Ejecutivo se resistiera a aplicarlas, ya que no contaba con fórmulas de control efectivas ni contrapesos reales”.*

1º) Análisis del contenido de la proposición de ley en relación al derecho de participación⁴²⁹.

a) Del texto general.

En la Exposición de Motivos, en su apartado III, párrafo 4º, menciona las principales aportaciones de la proposición de ley, afirmando que *“se apuesta por una participación y colaboración ciudadanas asentadas en*

⁴²⁷ <https://www.europapress.es/madrid/noticia-asamblea-madrid-aprueba-ley-transparencia-participacion-comunidad-propuesta-psoe-20190321212736.html> 1/04/2019.

⁴²⁸ Presentada por el grupo Ciudadanos en la Asamblea Regional de Murcia. Ver tramitación en <https://www.asambleamurcia.es/iniciativas/9lpl-0091> 1/04/2019

⁴²⁹ <http://hermes.asambleamurcia.es/documentos/pdfs/boar/Boar.09/190227.181.pdf> 1/04/2019

procesos participativos de calidad que tengan como fin principal el control de la actividad pública por parte de los ciudadanos”.

En el Título I, sobre Disposiciones Generales, el apartado e) del artículo 1. Objeto y finalidad, recoge dentro del objeto de la ley, fomentar y garantizar la participación como un derecho de la ciudadanía, así como establecer los cauces de participación y colaboración entre administraciones y ciudadanía en el marco del Gobierno Abierto.

Por otro lado, el artículo 2, sobre definiciones, incluye una de participación ciudadana que consideramos interesante y reproducimos: *“la intervención individual o colectiva por parte de los ciudadanos en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas y actuaciones públicas mediante instrumentos y procesos que permitan su comunicación con las entidades públicas con el objetivo de establecer un control ciudadano sobre las mismas”.*

Igualmente, el artículo 3, en su apartado 1. sobre “Principios transversales del Gobierno Abierto”, menciona a la participación ciudadana, dentro del principio de apertura y en relación al trabajo colaborativo con las diferentes áreas de la Administración Pública.

Pasando al Título VII de la proposición de ley, sobre “Normas de Buen Gobierno”, el art. 66.2, que trata sobre los principios éticos a los que tienen que adecuar su actuación los altos cargos de la Administración Pública, cargos electos y eventuales de entidades locales y autonómicas, incluye en su apartado i) el texto siguiente: *“Fomentarán siempre que les sea posible la participación y colaboración de los ciudadanos en sus asuntos públicos de su ámbito de actuación. Actuarán con el objetivo de que los asuntos públicos estén abiertos a todos los ciudadanos”.*

La Disposición transitoria segunda, prevé que a los proyectos de ley o disposiciones de carácter general, planes o proyectos cuya tramitación se iniciara antes de la ley, *“se les aplicarán las obligaciones de transparencia y los derechos específicos de participación ciudadana establecidos en esta ley, siempre y cuando no supongan la necesidad de retrotraer sus trámites de aprobación”.*

Y la Disposición derogatoria única prevé expresamente la derogación de la Ley 12/ 2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

b) Título III. Participación y colaboración ciudadana.

Este Título III regula específicamente la participación ciudadana en la proposición de ley. Consta de 5 artículos:

- Artículo 35: Ámbito objetivo y subjetivo de la ley.
- Artículo 36: Finalidad y articulación de la participación.
- Artículo 37: Fomento de la participación ciudadana.
- Artículo 38: Censo de participación ciudadana de la Región de Murcia.
- Artículo 39: Instrumentos de participación ciudadana.

Vamos a comentar, brevemente su contenido:

1º. Ámbito de la Ley (art. 35):

El artículo tiene tres apartados: el primero determina el objeto en la regulación de las condiciones para la promoción de la participación, en todos los ámbitos, como estrategia de Gobierno Abierto y buscando su inclusión en la toma de decisiones políticas. El segundo precisa el ámbito subjetivo de aplicación, por un lado, la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y las entidades locales, en un sentido amplio, y por otro, la ciudadanía y las entidades ciudadanas de la Región de Murcia. El tercero prevé el desarrollo reglamentario de medidas para la participación de murcianos residentes en el exterior.

2º. Finalidad y articulación de la participación (art. 36):

Seis apartados contiene el artículo:

- El primero llama a las AAPP y el Consejo de Gobierno Abierto (CGA) a impulsar la participación y colaboración, con una finalidad de interacción y “empoderamiento ciudadano”.
- El segundo precisa 5 niveles de calidad, profundidad e implicación para entender la participación ciudadana: informar/ consultar/ involucrar / colaborar / empoderar.
- El tercero precisa el posible contenido del derecho de los ciudadanos a participar, clasificados en 9 epígrafes (letras f a m).
- El cuarto mandata a las AAPP a garantizar el cumplimiento del principio de accesibilidad, así como no discriminación.

- El quinto establece el respeto de cualquier otra disposición que amplíe los derechos de participación. Igualmente no afectará la norma a la Ley 9/ 1985, de 10 de diciembre, de los Órganos consultivos de la Administración Regional.
- El sexto prevé el desarrollo reglamentario de las garantías y derechos en los procesos participativos.

3º. Fomento de la participación ciudadana (art. 37).

El primero de sus apartados prevé el desarrollo conjunto Comunidad Autónoma y CGA de programas de formación y sensibilización.

El segundo el fomento de la participación por medios electrónicos, para lo que impulsará una plataforma tecnológica digital de la C.A, que desarrollan los apartados 3º y 4º del artículo.

4º. Censo de participación ciudadana de la Región de Murcia (art. 38).

En sus cuatro apartados se crea el censo, de carácter público y de inscripción voluntaria para la ciudadanía, entidades y colectivos que deseen participar, y que podrán ejercitar sus derechos, sin que ello “*suponga la exclusión de otras personas u otros grupos o entidades representativas de intereses no inscritas*”. Reglamentariamente se precisarán sus criterios de desarrollo, cuya inscripción serán clara, rápida y fácil.

5º. Instrumentos de participación ciudadana (art. 39).

Este artículo, mucho más extenso que su correspondiente en la Ley 12/ 2014 (art. 33), en su segundo apartado, articula instrumentos de participación ciudadana básicos:

- Planes de Gobierno Abierto de la R.M.
- Presupuestos participativos.
- Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos de la CARM.
- Participación en los procesos de elaboración de normativa local.
- Trámite de audiencia pública.
- Consultas públicas.
- Iniciativas ciudadanas, estableciendo un mínimo de 2.000 firmas entre la ciudadanía como requisito.
- Aportaciones ciudadanas.

- Iniciativas ciudadanas on line.
- Procesos de deliberación participativa.
- Proyectos de voluntariado y de colaboración ciudadana.

El inicio de los procesos de participación corresponde a los órganos de la administración competente y los resultados serán públicos, indicando los motivos de la aceptación o rechazo de las propuestas.

Reglamentariamente (apartado 4), se desarrollarán cada uno de los instrumentos de participación ciudadana.

c) Título IV. Capítulo III. Consejo de Participación Ciudadana.

Completando la materia de la participación ciudadana, se crea, dentro del Título IV, que corresponde a Organización y Fomento del Gobierno Abierto en la Administración Regional, un Consejo de Participación Ciudadana que se regula en el artículo 46, y del que podemos destacar:

- Su composición formada exclusivamente por representación de la ciudadanía, 30 personas procedentes de entidades ciudadanas (15 de ámbito regional y 15 de ámbito local), y 15 personas a título personal, siempre de entre las entidades y personas inscritas en el Censo de Participación Ciudadana y con un mandato de dos años.
- La elección de entre sus miembros de la Presidencia y Vicepresidencia.
- Su relación funcional con el Consejo de Gobierno Abierto que supervisará y apoyará su labor.

2º. Observaciones a la proposición de ley.

Sin poder profundizar más ampliamente, puede considerarse como positiva la iniciativa del Grupo Parlamentario Ciudadanos – Partido de la Ciudadanía, de elaborar y presentar la PROPOSICIÓN DE LEY DE GOBIERNO ABIERTO Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN DE LA REGIÓN DE MURCIA.

De una primera lectura general del texto presentado se desprende que aporta una serie de importantes e interesantes innovaciones al panorama normativo autonómico en la materia, entre las que destacaríamos especialmente tres:

- La figura del Consejo de Participación Ciudadana, del que puede valorarse positivamente que esté formado exclusivamente por representación de la ciudadanía y que su elección sea por sorteo.
- La creación del Consejo de Gobierno Abierto, del que se valora positivamente que esté dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar con recursos suficientes. Igualmente, su amplio régimen competencial, parecen configurar un potente marco de actuación. Si profundizar en más detalles, se debería considerar que pudiera ampliarse la presencia de representación de la participación ciudadana, proponiendo en concreto que fueran tres personas del Consejo de Participación Ciudadana, una elegida por las entidades de ámbito regional, otra por las de ámbito local, y una tercera, de entre las de base personal.
- La innovadora introducción del Título VIII. Protección de los Denunciantes de la Corrupción.

4. ANÁLISIS DE CASO. EL PROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN DE CASTILLA- LA MANCHA 2019.

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 el Proyecto de Ley de Castilla-La Mancha 2019 y consideramos que el estudio con cierto detalle de su proceso de elaboración 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.

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 sobre 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). Afirmar 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 transparencia 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 concurren 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 segunda⁴³⁰, 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 Anteproyecto⁴³¹.

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

⁴³⁰ http://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20170824/2017_10010.pdf

⁴³¹ Primer borrador año 2017, iniciado por la Oficina de la Transparencia. Última apertura 4-03-2019.

http://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20170112/borrador_del_anteproyecto_de_ley_.pdf

información y alegaciones en los procedimientos administrativos de elaboración normativa, ya que participaron 20 organizaciones y 5 personas 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, 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 del 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 ⁴³².

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](http://participa.castillalamancha.es)⁴³³.

⁴³² http://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20180516/resolucion_de_16_01_2018_de_la_vicepresidencia_segunda.pdf 1/04/2019

⁴³³ <https://participa.castillalamancha.es> Última apertura 20-05-2019.

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 han permitido multiplicar 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 N° 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 páginas⁴³⁴.

⁴³⁴ Fecha última apertura 4-03-2019.

http://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20181009/1-informe_general_aportaciones_y_propuestas_1.pdf

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 e ideas clave: 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”.
- “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 %)**.
- Palabras e ideas clave: 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 ordenanzas, 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 2018⁴³⁵, 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

⁴³⁵ 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

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

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 funcional (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 2ª y art. 32.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha”⁴³⁶.

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

Como señalaba la Dirección General de Participación en su primer informe inicial sobre las observaciones de las Consejerías, de octubre de 2018⁴³⁷, 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 ⁴³⁸pretende 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.

⁴³⁶ http://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20181024/informes_sg.pdf

⁴³⁷ Informe de fecha 20 de Octubre de 2018. Última apertura 4-03-2019.

http://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20181024/informe_observaciones.pdf

⁴³⁸ 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 Última apertura 4 de marzo de 2019.

A) Contenido general del Proyecto LPCLM 2019.

La 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 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.

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, puede considerarse una legislación de participación ciudadana ampliamente innovadora, que dentro del marco del actual ordenamiento jurídico, supera 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, viene a confirmar esta valoración positiva y de cumplimiento de la normativa jurídica, ya que, tan sólo realiza 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 2019⁴³⁹, debe ser considerada como un importante paso adelante en la generación de un nuevo marco normativo para la participación ciudadana en nuestro país. La confirmación de su remisión a las Cortes Castellano Manchegas para iniciar el nuevo ciclo parlamentario en septiembre de 2019⁴⁴⁰, es una magnífica noticia para todas las personas que quieran apostar por mejorar el marco normativo para la participación, como base para fortalecer nuestra democracia.

TABLA N° 9: LPCLM. RESUMEN PROCESO JURÍDICO ADMINISTRATIVO ⁴⁴¹.

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

⁴³⁹ El texto aprobado se incluye en el presente libro como Anexo II.

⁴⁴⁰ <https://www.castillalamancha.es/actualidad/notasdeprensa/el-gobierno-regional-marca-su-hoja-de-ruta-inicial-con-cuatro-nuevas-leyes-estatuto-de-las-mujeres> último acceso 2-09-2019.

⁴⁴¹ Información expediente digital Vicepresidencia segunda. Dirección Gral. De Participación. 20-05- 2019. <http://www.castillalamancha.es/gobierno/vicepresidenciassegunda/actuaciones/anteproyecto-de-ley->

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
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 N°10:

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 39/ 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.

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 DÍEZ⁴⁴² 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 regeneración 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

⁴⁴² Álvarez García V, Hernández Díez, E, Participación juvenil organizada y racionalización administrativa, Colección de estudios sobre juventud, Universidad de Extremadura, Cáceres, 2018. Págs. 2-3.

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 ciudadanas⁴⁴³.

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, 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”*⁴⁴⁴.

⁴⁴³ 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.

⁴⁴⁴ 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.

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.

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»,⁴⁴⁵.

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:

⁴⁴⁵ 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.

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 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**, como se refleja en la aprobación de DOCUMENTO DE POSICIÓN COMÚN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL ESTADO ESPAÑOL⁴⁴⁶, presentado ante el COMITÉ “EUROPA CON LOS CIUDADANOS” 2018 COMMITTEE “EUROPE FOR CITIZENS” 2018, que junto al documento aprobado en su constitución el año 2016, **La Carta de Zaragoza, para la promoción de la**

⁴⁴⁶ <https://www.larioja.org/larioja-client/cm/gobierno/images?idMmedia=1053062> 20-03-2019

participación ciudadana en el ámbito autonómico⁴⁴⁷, parece mostrar una consolidación de esta Red autonómica.

Igualmente, el funcionamiento de la **Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana**, que se constituye 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.

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 Octubre 2018**, realizado en el marco del congreso **NOVAGOB 2018**⁴⁴⁸, con un importante nivel en 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 recogidas⁴⁴⁹. Otras Redes de ciudades y de iniciativas como la **Red KALEIDOS** de municipios españoles innovadores⁴⁵⁰, 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**.

Asimismo, son ejemplos de esta “hiperactividad participativa”, la puesta en marcha de innovadoras fórmulas de investigación, análisis y

⁴⁴⁷ http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/carta_de_zaragoza.pdf 20-03-2019.

⁴⁴⁸ <https://novagob.org> 1/04/2019

⁴⁴⁹ <https://participa.toledo.es> 1/04/2019

⁴⁵⁰ <http://kaleidosred.org> 1/04/2019

formación sobre la materia, desde diferentes tipos de laboratorios ciudadanos a 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, el Consejo de la Transparencia de Murcia, con su incansable y admirado JOSÉ MOLINA MOLINA en acción, y las universidades públicas de la Región de Murcia.

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 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”*⁴⁵¹.

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 asociación⁴⁵², coincidiendo plenamente con estos autores en

⁴⁵¹ 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>

⁴⁵² 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* n^o 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

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, 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 Orgánica⁴⁵³ 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.

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 aquella 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).

⁴⁵³ Algunas iniciativas en este sentido ya existen como la de <https://www.osoigo.com> 20-03-2019.

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 aporte, 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 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 la nueva legislatura de nuestras Cortes Generales, con sus representantes elegidos el 28 de Abril de 2019 que conforman una mayoría defensora de derechos de la ciudadanía, tenga 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. EPÍLOGO

CAPÍTULO FINAL COLABORATIVO:

¿Hablamos de participación?:

**Voces plurales entre la teoría y la práctica de la
participación y el derecho de asociación.**



Primavera 2011. LA NAVE, espacio joven. Encuentro Participativo del Proyecto integra y participa. Murcia.

CAPÍTULO FINAL COLABORATIVO.

¿HABLAMOS DE PARTICIPACIÓN?:

VOCES PLURALES ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA DE LA PARTICIPACIÓN Y EL DERECHO DE ASOCIACIÓN.

A continuación, recogemos una serie de textos libres redactados por diferentes personas que tienen en común haber actuado en los ámbitos de la participación y el asociacionismo, a los que como autor de esta obra he querido invitar a compartir su visión sobre la participación y el derecho de asociación. Y para orientar un poco su posible aportación, lancé a cada una de estas personas, desde un punto de partida muy flexible, las siguientes cuestiones:

- ¿Cual es tu experiencia/ opinión sobre la participación y el derecho de asociación como elemento de cambio e innovación social?.
- ¿Crees que el derecho de asociación y la participación significan realmente algún tipo de poder de la ciudadanía?
- ¿Porqué puede ser necesario y positivo trabajar activamente por la participación, la transparencia y el buen gobierno?.

Estas son sus aportaciones libres y compartidas, porque de eso se trata la participación, de compartir: poder, vida, experiencias, conocimientos, herramientas, recursos, ...

1. Organización social autopoyética versus manipulación del tejido asociativo: para una sociedad democrática de última generación con I+D+I.

Juan Luis Aparicio Salguero

Pronto todos estaremos de acuerdo en que un pueblo sin creatividad, estará condenado a la esclavitud" (Frank Alexander).

No en vano los regímenes totalitarios a lo largo de la historia han suprimido el derecho de asociación a sus pueblos, o lo han limitado hasta enjaularlo y domesticarlo. Una sociedad que se precie de ser demócrata en los tiempos que corren, no debe conformarse con ser representativa, sino que ha de perseguir la utopía trascendente de la participación total de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre los distintos ámbitos del devenir de la vida; la tecnología ha venido para posibilitarlo de forma no presencial, pero esta funcionalidad nace coja, aunque sea una herramienta operativa, pues es como hacer el amor on line, sin besos ni abrazos... Participar no es sólo votar, opinar, proponer..., sino más bien estar, estar con la "otredad" cara a cara, aprendiendo colectivamente a ser la tercera persona de plural, compartiendo sueños que se hacen realidad y cambiando realidades soñadas.

Desde los años ochenta ando en estas lides y encima me han pagado profesionalmente por ello en ocasiones las distintas administraciones del estado, otras tantas por mor de ser "independiente", por audacia e incluso por temeridad tomando la participación social como reto para mí y mis compañeros, he pasado una treintena de años desliando los verbos y los días en esto de aprender la fórmula mágica de lo socioeducativo y de la participación comunitaria. Una entelequia sin duda, no existen fórmulas mágicas en las ciencias sociales, pero la experiencia sin duda ha sido madre técnica de este "animador".

Medallas ninguna, reconocimientos escasos más allá de momentos puntuales en que algún servidor público pudiera sacarle rédito electoral desde el marketing sociocultural y político a algunos proyectos de participación creativos que los medios de comunicación dieron por bueno divulgar, el mayor éxito sin duda los achuchones cariñosos de innumerables personas y asociaciones ciudadanas con las que compartí experiencia y quienes me gratificaron de sobra con su afecto. También la

mirada cómplice y hermana de otros profesionales con los que la fortuna me otorgó la posibilidad ser equipo.

Esto no se olvida, el amor llena y toma cuerpo metodológico del que a veces cuesta salir..., ya entendemos que los técnicos sociales deben dejar en manos de la autogestión a los grupos a los que favorecen con su impulso y sus saberes, cuando estos ya son socialmente productivos, capaces de desarrollar los proyectos participativos en que se han embarcado, pues permanecer sólo es consistente si nos convertimos en un miembro más del grupo y dejamos de ser los dinamizadores, se trata de como dice Jorge Drexler en su canción: amar la trama más que el desenlace. (<https://youtu.be/QgZBKND08gs>)

El poder es algo abrupto y fatídico para las personas sobre las que se ejerce sin contar con su sensibilidad social, e incluso para los poderosos sin ética que lo ejercen aunque a veces ellos mismos no sean conscientes de esta contraindicación, por ello no se trata de empoderar a nadie, cuestión que está muy de moda, sino de participar “sin poder”, sin ejercer el poder sobre nadie, sino consensuando colectivamente, compartiendo los deseos, los recursos, las decisiones y los beneficios que consigamos como sociedad, como bien se explica en el libro “SIN PODER”, Construyendo colectivamente la autogestión de la vida cotidiana, coordinado por Javier Encina y Ainhoa Ezeiza (UNILCO espacio nómada - Colectivo de Ilusionistas Sociales - Seminario de Ilusionistas Sociales)

(<http://volapukediciones.blogspot.com/2017/03/sin-poder-construyendo-colectivamente.html>)

Esto no es ningún espejismo, basta con apostar por una educación social emocional que ponga al planeta y a los seres vivos en su lugar, alejando la inmadurez personal y la estupidez cuasi congénita del lugar privilegiado donde todavía se halla instalada más de lo que debiera... Para ello, la egolatría de quienes planifican lo sociedad pasa por ser un ensalmo que no enturbie lo necesario, participar socialmente como herramienta de justicia social, de encuentro humano entre iguales. Las instituciones tienen el encargo público y los recursos de la ciudadanía para ello, así que manos a la obra, juntando todas las manos, que ya lo llevan cantando Ana Belén y Víctor Manuel décadas. (<https://youtu.be/nUOjYUY7RiY>)

Querer es “poder hacer”, intentarlo es el camino de las hazañas, así que en estas estamos: construir una sociedad alejada de la barbarie histórica vertical donde el “líder social” se convierte en referente y su acción en autarquía dominadora, querer es caminar hacia un sistema organizativo que contemple la diversidad de voces plurales, y por ello tienen razón de ser los derechos, participar lo es, constituirse en asociación lo es, los jóvenes tienen este derecho reconocido, las comunidades también; la imaginación es el motor de la acción, ponernos en marcha para la innovación social dará los réditos económicos que quienes gestionan el capital no llegan a dilucidar todavía, salvo honrosas excepciones de cooperativas financieras y banca ética; una sociedad participativa será rica y feliz, no lo dudo, no lo dudes. Fomentar la participación es reconocer el derecho de los grupos humanos a desarrollarse de forma autopoyética; no significa que no deban existir marcos legales que regulen estos derechos, pero lo que es intolerable es la manipulación institucional sobre la participación ciudadana, usar a los grupos humanos para medrar habla mal de según qué políticos/técnicos, ese no es el camino, potenciar el asociacionismo debe ser una acción lo menos directiva posible, es estar a favor de las personas sin erigirse en jefe de nadie, sin personalismo mesiánico, es aceptar acompañar el camino de los otros...

Esko Tapani Aho, ex-primer ministro de Finlandia, define provocativamente investigación como invertir dinero para obtener conocimiento, mientras que innovación sería invertir conocimiento para obtener dinero, lo que expresa muy bien el fenómeno de retroalimentación que se produce con una estrategia exitosa de I+D+I.

El concepto “I+D+I” tan en boga, debe exceder su aplicación a la ciencia, la tecnología y la economía, deslizándose por el tobogán de lo social, el arte y la cultura, pues todo desarrollo debe ser sostenible e inclusivo o simplemente quedará en agua de borrajas, dicho de otra manera en islas de plástico en el océano, inmigrantes muertos en el mediterráneo, relaciones humanas virtuales exentas de caricias solidarias donde se perderá la capacidad de ser empáticos como civilización con los semejantes desde lo fraterno, y sí, el capitalismo tendrá pingues beneficios, ¿y qué?...



Imágenes y actividades de LA NAVE, espacio joven.

Lo “glocal” se impone, vivimos un mundo que se puede recorrer por múltiples medios de transporte y en tiempos ínfimos, y flujos de conocimiento a la velocidad del rayo a través de internet, donde los diversos estados, salvo horribles casos dictatoriales, tienen sistemas de bienestar social con derechos reconocidos, pero que en la praxis y en ocasiones podríamos compararlos con hermosos escaparates comerciales, aun así debemos sustentarnos en ellos para afianzar buenas prácticas socioeducativas que hagan de la innovación creativa un fondo de armario donde los seres humanos compartan la bondad de estar juntos, sabiendo gestionar colectivamente sus emociones, resolviendo los conflictos de forma no violenta, aprendiendo a estar en grupo y a trabajar en equipo unidos por la fuerza del amor. Esta debe ser la finalidad general de participar, asociarse, y constituir estructuras sociales donde la transparencia brille y de lustro a cualquier nación y bandera, que no deben ser sino signos de una ciudadanía con educación social.

El futuro será uno en el que cantemos con Mercedes Sosa: “Yo vengo a ofrecer mi corazón”, o será presente crudo e inalterable. (<https://youtu.be/q1laUmcQg38>)



Juan Luis Aparicio Salguero
Educador Social Colegiado 2349 COEES
Comunidad Valenciana.
Director de Escena y Dramaturgia ESAD

2. Una trayectoria ecofeminista: conciencia, educación y compromiso político.

María Jose Campillo

Cuando pienso en mi experiencia personal y política en el ámbito del Asociacionismo y la Participación, me vienen a la memoria muchos recuerdos. Me reconozco, como hija de mi tiempo, en esa máxima feminista de *La Tercera Ola*, tan repetida: “Lo personal es político”. Una máxima compartida, por otra parte, por un gran número de mujeres anónimas que lograron con su compromiso y su lucha empezar a generar un gran cambio social y político que se inició entonces, y que se ha manifestado ahora, en el gran grito colectivo del 8M de 2018. Es lo que se ha dado en llamar *La Cuarta Ola* del Feminismo. Quiero dar las gracias a Francisco Manuel por incorporar -en esta reflexión sobre la participación social y el derecho de asociación- la voz de todo ese movimiento social constituido por múltiples asociaciones de mujeres y que ha sido invisibilizado y ninguneado durante tanto tiempo.

En mi familia - numerosa, católica y conservadora- aprendí pronto que todos los problemas y proyectos comunes importantes se hablan, se trabajan y se resuelven en una reunión. Las palabras tienen un carácter serio de conocimiento, compromiso, responsabilidad y poder. Subyacía una moral muy kantiana, un padre cooperativista y naturista y una madre sabia y buena. En mi infancia y adolescencia escuché y leí mucho – soy la menor de 7- antes de poder expresar con palabras ideas y objetivos propios. Las contradicciones de la dictadura y mis propias contradicciones generaron la necesidad de comprender para actuar. Reflexión y acción eran los dos polos de un continuo, tanto personal como colectivo.

Para librarme del internado, la única que se libró en mi casa, mi madre consiguió que nos trasladáramos a Murcia. Empecé con 5 años en el colegio femenino donde estudiaban mis hermanas. Recuerdo con placer el círculo del suelo en el que hacíamos las Asambleas de clase, y los rincones más creativos de plástica, música o matemáticas...en los que podías ir a tu aire.

La innovación educativa y la inocencia feliz se acabaron bruscamente en la adolescencia. Mi madre murió cuando empecé 1º de BUP. La

consciencia de la realidad autoritaria y machista de la época y de mi padre despertó la necesidad de resiliencia. En verano, en Santomera, se añadía el choque cultural. Mis costumbres y expectativas y las de las chicas de mi edad, que cosían su ajuar y no hacían deporte ni iban al conservatorio, eran muy diferentes. Solo hubo un atisbo de modernidad y de encuentro con chicos en un grupo cristiano con un cura sustituto “progre”, sudamericano, por cierto. A pesar de la doble moral imperante, el mandato feminista implícito de mi madre fue un regalo empoderador; estudiar y ser buena persona para ser independiente y feliz. Los ratos de guitarra con las canciones protesta del momento, la lectura, la soledad y la naturaleza ayudaron y dieron fuerza a mi determinación de vivir con libertad. Busqué grupos afines con los que compartir esas inquietudes.

Aprendí pronto a pactar tácitamente, a no pedir demasiados permisos y a no hacer demasiado ruido. Hacer y resolver mis asuntos tragándome el miedo o la perplejidad a ratos, me dio seguridad, autonomía y conocimiento de instituciones y asociaciones (Conservatorio, Club de fútbol Real Murcia – sección marginal de Balonmano femenino-, Montañeras de Santa María, Comunidad cristiana de base de Vistabella, Voluntariado en el Asilo, Guardería de S. Basilio...). Aprender en grupo (Teatro, Cruz Roja...) para saber cómo vivir y qué decisiones tomar.

En ese momento de transición de los últimos y terribles coletazos de la dictadura franquista, de las últimas manifestaciones corriendo delante de las porras de los “grises”, leía y conversaba sobre la relación entre el cristianismo y el marxismo de la teología de la liberación. Recuerdo que las monjas me acusaron de precoz por leer “Nada” de Carmen Laforet y por hablar abiertamente de sexualidad femenina. A la vez tuve invitaciones y sugerencias a integrarme en grupos fanáticos como el Opus que declinaron su oferta al descubrir que no me arrodillaba en misa. Frecuenté los barrios obreros de Vistabella, La Paz, S. Basilio...donde había comunidades activas con “curas progres” o jesuitas, relacionadas con otros movimientos , Mensajeros de la Paz, Traperos de Emaús, Taizé... Con estos últimos, desde Vistabella, fuimos a los encuentros europeos de jóvenes en Navidad de Barcelona y Roma.

En los encuentros hacíamos buenas amistades, teníamos conversaciones interminables. Afectividad, ideología progresista, solidaridad y equipo, conformaban la convivencia espontánea que mitigaba o hacía de catarsis para superar la angustia y tristeza por la pérdida

inocencia. A su vez aprendías la estructura federativa o jerárquica de organizaciones mayores. Simultáneamente, mi conciencia de que lo global y lo local iban indisolublemente unidos empezó a crecer. Sentíamos como un deber inexcusable democratizar la vida en todos sus ámbitos, pero siempre de modo pacífico. El compromiso con nuestro tiempo y la gratitud por la cultura recibida eran el motor que alimentaron nuestra voluntad de luchar por lo que pensábamos y sentíamos como justo y bueno. La utopía se respiraba en el ambiente, las contradicciones también. Estar tangencialmente en ese hervidero de ideas y partidos nuevos fue muy estimulante. Aire fresco en la Murcia provinciana, rancia y estrecha retratada en “Escuela de Mandarines” y “La fea burguesía” (M .Espinosa). Hacer danza y senderismo equilibraban mis horas sedentarias (estudio y reuniones). Las primeras asociaciones laicas con las que me comprometí fueron ecologistas (ANSE y, más tarde Ecologistas en acción).

De mis 20 a mis 40 años tuve un periodo volcado en la docencia y en la formación pedagógica. Formé parte de Consejos Escolares, Sociedades de Filosofía, Filosofía para niños...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 la plaza pública, bienes y poderes de toda y para toda la Ciudadanía, sin exclusiones ni diferenciaciones.

Cuando tuve que conciliar mi trabajo docente con el cuidado de mis dos hijos, me sentí muy sola, como casi todas las mujeres y, entendiendo la continuidad necesaria entre escuela y familia, inmediatamente me involucré en las AMPAS . Fui presidenta en dos ocasiones de una de ellas. Somos hijas e hijos de nuestra “tribu”. Por eso, antes de que se construyera el primer colegio concertado del municipio, organizamos una coordinadora de AMPAS asociadas a la FAPA. La educación y la sanidad son derechos y, como tales, han de ser públicas. Un factor fundamental de cohesión social y de ejercicio político activo. El profundo agradecimiento tanto a la Educación como a la Sanidad pública, reafirma cada día mi compromiso con ellas.

Ahora soy Profesora, Concejala de Igualdad - sin liberación- de Alternativa por Santomera (EQUO , Red eQuo de Mujeres) y Cuidadora Monomarental. Sobrellevo, muy cansada, como la mayoría de mujeres, la triple jornada, el triple trabajo de cada día. El resto de asociaciones y el sindicato han quedado necesariamente relegados a una participación puntual y mínima (Sterm -, Foro Ciudadano, Colectivo +Mujeres por la

cultura en la Región de Murcia, Ecologistas en Acción...). No hay equidad ni ante la Ley ni en el Ágora. Vivimos en un Patriarcado global. La Igualdad es un espejismo todavía. Las desigualdades y las violencias dibujan el mundo

La docencia de la filosofía ha sido mi vocación y mi forma de vida. El descubrimiento de la política lo siento como un desarrollo ampliado e inesperado de la educación, como tránsito natural desde el asociacionismo.

Sin las asociaciones diversas en las que he estado y estoy no habríamos conseguido generar el cambio social tan necesario en un país como el nuestro, tan lastrado por tantos años de autoritarismo. Las asociaciones me han constituido como ciudadana, a mí y a muchas otras personas. A través de esas organizaciones hemos abierto espacios de poder para la ciudadanía y seguiremos abriéndolos. Los proyectos de aprendizajes y utopías compartidas mueven con la pasión e ilusión del horizonte grande, donde algo mejor y distinto orienta el viaje y te hace disfrutar. Por eso, en el Instituto participo en programas de coeducación, participación y transparencia, debate y ecología... Enseñar a pensar bien para vivir mejor. Pasar el testigo, ver que aportas algo útil, es muy gratificante. Con el 15 M hemos pasado un testigo social, también feminista. Ahora falta el cambio de modelo político y económico.

Cambia el foro, la edad, las herramientas, las responsabilidades...y se van amoldando las formas a la oportunidad de mejorar en cada momento. Fue en 2011, una vez formada y con más experiencia, cuando me encontré con gente en busca de un partido que pudiera hacer realidad política los objetivos para una democracia del S.XXI. La necesidad de ir más allá de las cuotas – representación 50+ , de crear acciones positivas de Igualdad, de relacionar los derechos ambientales y los derechos sociales, la ecología ,el feminismo y la economía...me llevó, como a tanta gente, a cruzar el puente hacia las instituciones para abrir la puerta de la Admon. Local, la más cercana.

Este tránsito a EQUO y a la plataforma vecinal Alternativa por Santomera me permite trabajar con gente, participar desde la base con personas políticamente independientes en su mayoría. Aunque formemos parte de algún partido en proceso también de democratización real, dejamos nuestras siglas en la puerta y trabajamos en lo que nos une: el buen gobierno de nuestro municipio. Compartimos la necesidad de ayudar

a crear esta segunda transición, este nuevo proceso constituyente, este empoderamiento y esta respuesta social de indignación ante la estafa monumental llamada crisis.

Estamos aprendiendo de nuestra recién estrenada experiencia de política institucional más horizontal y paritaria: lentitud y complejidad de procesos, excesivo voluntarismo y exigencia personal gratuita, alguna ingenuidad en un medio hostil, dificultad en la comunicación e inercia machista patriarcal arraigada, falta inmensa de medios, de personal funcionario, de competencias municipales..., pero el cambio está siendo profundo e ilusionante. Democracia participativa, transparencia, coordinación institucional para ir transformando el modelo atomista rígido e inservible de burocracia con compartimentos estancos (III Presupuestos participativos, I Presupuestos participativos juveniles, Mesas Locales y Técnicas en Igualdad y Accesibilidad Universal, Reuniones transversales con otras instituciones, Asistencia a Jornadas y encuentros nacionales e internacionales – Conferencia en el Parlamento Europeo, Jornadas de la FEMP, Educación para el S. XXI, Univerdes de la Fundación EQUO, Encuentro de las PAH regionales, de asociaciones ecologistas y feministas, Convenios con la UMU y otras asociaciones de Plena Inclusión...).

En estas dos grandes transiciones políticas he estado en un extremo de edad. En la primera, adolescente, absorbía y observaba todo lo que podía de mis referentes. En la actual segunda transición soy de las mayores, aunque todavía no jubilada, algo que en una plataforma joven como Alternativa, es enriquecedor. El intercambio generacional es una de las muchas fortalezas de este grupo de innovación política previo al 15M. Aprendemos democracia participativa y asamblearia ejerciéndola, aunque con ritmos irregulares. Practicamos la facilitación en las asambleas decisorias. La Mediación y las asambleas de sentimientos en los momentos críticos de cambio desde lo social a lo político, es otra de nuestras prácticas. Hemos pasado de la oposición al gobierno. Antes y ahora en Alternativa trabajamos en comisiones permanentes, presenciales y en red. Cultivamos las relaciones personales en acciones conjuntas lúdicas, culturales. No olvidamos el activismo de calle – reparto puerta a puerta de boletines y programa electoral, asambleas, encuentros de formación y de colaboración con otros municipios del cambio, como Peligros... Aprendemos con asambleas y actas mensuales, o quincenales en periodos de más trabajo, construyendo rigor y accesibilidad, compartiendo con respeto afectos y desafectos, ilusiones y preocupaciones.

No es fácil. Parir criaturas hermosas y sanas requiere un proceso largo de embarazo y de cuidado. El viaje esta siendo muy satisfactorio. El aprendizaje es inmenso y la colaboración generosa pero, ha llegado el momento de que las criaturas anden por sí mismas. Es el momento de que esta juventud consciente y preparada se incorpore de pleno derecho a las instituciones con el reconocimiento material necesario para ejercer sin precariedad la tarea noble de la política. El esfuerzo personal de tantas yayas y yayos no puede cronificarse. La situación de emergencia requiere un sobreesfuerzo puntual y no es sostenible. Si convertimos en un hábito defender derechos con voluntariado, asociacionismo...no avanzaremos en Justicia como servicio público, sino que mantendremos este retroceso neoliberal hacia actividades caritativas privatizadas y subvencionables.

La tasa de abandono de las mujeres en política es altísima. El cambio de paradigma tiene que ser profundo y es urgente. Las tasas de pobreza, asesinatos machistas, delitos ambientales y de corrupción...no son casos puntuales sino síntomas de un tejido social enfermo. Crear redes neuronales nuevas y fuertes en nuestra sociedad global es el único remedio para sostenernos y sobrevivir como especie.

Las ciencias nos enseñan que somos una especie vulnerable, interdependiente, ecodependiente y capaz de ser sabia cuando se sustenta en inteligencia colectiva y solidaria. La moral y la política de los cuidados son nuestra única esperanza de humanización y de buena supervivencia. Hacer política con cabeza y corazón ha sido y es empeño de muchas. Esperamos que se consolide en la nueva legislatura.

No sé de qué formaré parte en el futuro, voy descartando donde no quiero volver y aprendiendo a administrar energía, pero sé que siempre estaré asociada para compartir aquello que me gusta, en lo que creo, que me hace y hace bien... intentaré saber leer el signo de los tiempos, disfrutar del viaje, de las caminantes. Si dejo alguna ruta de tierra más pisada y más clara para quienes vengan detrás, estupendo.

Gracias de nuevo Francisco Manuel, por esta invitación a hacer memoria y por compartir de nuevo una parte de este camino de búsqueda colectiva de salud democrática.



María José Campillo Meseguer (1962. Santomera)

3. La importancia del movimiento asociativo de/para los inmigrantes.

Mady Cisse Ba

Presidente de la Federación de
Asociaciones Africanas en Murcia.

Como activista del movimiento asociativo de los inmigrantes pienso que la asociación se define como una unión de dos o más personas para un objetivo definido, considero que poder asociarse debe de ser un derecho universal y inalienable

En España desde que el derecho de asociación ha sido reconocido y permite a los sin papeles poder promover asociaciones, consideramos que se ha logrado un paso gigante

Tenemos muchas ideas, visiones y necesidades comunes que defender pero individualmente no podría prosperar, así que las asociaciones siendo reagrupaciones de muchas personas que tienen las mismas preocupaciones, los mismos deseos y buscan a través su cooperación en el conjunto un efecto sinergia para poder pesar más con todo su peso por la defensa de sus intereses, ser más representativos.

Sí pienso que la asociación da poder a sus socios, todos sabemos que dos son más que uno, encima un grupo y delante de un conjunto unido habrá que negociar. La asociación permite al del frente tener un único interlocutor que habla al nombre de todos sus socios.

La asociación aglutina a varias personas que tienen en común un ideal, unos sentimientos que comparten y que quieren defender así que sí se le invita al sistema de control por la ciudadanía que es el nuevo concepto democrático que se llama participación eso significaría dar poder a la ciudadanía

Si las asociaciones son democráticas, legítimas podrían servir de portavoz a todos sus socios y sus representantes trasladar sus ideas en la formulación de las políticas públicas, su ejecución y el control de la buena gobernanza, ayudaré a evitar conflictos que es fundamental para la estabilidad y el crecimiento.

Nosotros como inmigrantes no comunitarios hasta que no tengamos derecho de votar y de ser votado no podremos incidir en las políticas públicas sobre todo lo relacionado a la inmigración y eso impide nuestra participación pero no perdemos fe tanto más cuando estamos constituidos en asociación y seguiremos luchando para lograrlo.



Abril 2019. Jornada formativa. Federación Asociaciones Africanas.



Otoño 2014. Acción formativa Murcia Acoge.



Febrero 2011. Reunión equipo promotor Proyecto Integrarticipa. Premio mejor web regional periódico La Verdad.

4. Participar para protagonizar los cambios necesarios.

José Antonio Gómez Hernández

1. La participación es un derecho de ciudadanos libres con capacidad de decidir sobre sus asuntos comunes. Me duele que la participación sea vista como ineficiente, y me gustaría contribuir a una cultura en la que ello no sea así, intentando formar en su práctica y practicarla evidenciando sus beneficios. Porque creo que la participación genera más conocimiento común, mayor implicación en una sociedad global, hace posible y da cabida a la diversidad y nos hace sujetos de las decisiones que nos conciernen.

Oigo mucho decir que la participación genera conflictos, que hace lentas las decisiones frente a su toma por los líderes o los directivos, o que es aprovechada para preponderar sobre los que se inhiben o no tienen estrategias de dominio. Son argumentos que contribuyen a mantener en el poder a quienes ya lo ostentan o controlan los lobbies, y dejan inermes a los que se dejan llevar en todo tipo de asuntos. Rebatir esos planteamientos y hacer posible la participación en muchas facetas de la vida social, comunitaria o institucional es un cambio cultural que está en la base de la sostenibilidad de nuestro mundo. Sin participación –a todos los niveles, de lo más local o lo global- creo que crecerán los desequilibrios, las desigualdades y será imposible alcanzar objetivos comunes a escala global.

2. En España hay un considerable escepticismo sobre las asociaciones tradicionales, que se extiende a otras instituciones de participación o ejercicio de derechos como los sindicatos y los partidos políticos. De hecho vemos muchas asociaciones que tienen actualmente menos miembros que hace treinta años y a las que les cuesta encontrar candidatos a ser parte de las juntas directivas, o sindicatos y partidos en los que sus afiliados son generalmente ajenos a la actividad de la organización. El escepticismo quizás tenga sus motivaciones (como las malas experiencias o el uso en beneficio propio) pero es el principal obstáculo para que la ciudadanía aproveche el poder de la participación, y deberíamos superarlo. Porque la participación será una herramienta de poder ciudadano en la medida en que interioricemos su fuerza y la practiquemos, unida a la colaboración y como parte de la misma. Para eso hace falta formación, fomento de las buenas prácticas, aplicación en los gobiernos locales tanto en las cuestiones

de proximidad como generales, reconocimiento de la actividad participativa en las instituciones...

Es cierto que en paralelo al asociacionismo tradicional la gente participa con gran vitalidad en acciones puntuales de reivindicación, movilización o peticiones públicas usando plataformas de las redes sociales como Avaaz.org o Change.org. Constituyen buenos ejemplos de movilización ciudadana, que tienen mucha fuerza en momentos en que surgen problemas concretos que nos afectan y nos alertan. Son prácticas que se alinean muy bien con la urgencia de algunas actuaciones, y con los deseos de inmediatez en el logro de resultados propio de la sociedad-red en que vivimos. Pero en la mayoría de los casos son solo agrupaciones informales para un fin específico, que no se consolidan. Y para el activismo social estable y la participación, las estructuras facilitadas por el derecho de asociaciones son herramientas muy necesarias, y formar parte de ellas es un ejemplo de compromiso y ciudadanía.

3. La democracia como mejor forma de gobierno debe legitimarse a cada momento a través de su buen funcionamiento, y en éste es fundamental el que los ciudadanos puedan ser protagonistas de la organización política y social de su comunidad. Participar es exigir rendición de cuentas, es exigir garantías, en ser parte de las decisiones y de las soluciones..., y sin participación se facilita la manipulación y la corrupción. La participación forma a la ciudadanía en valores democráticos, como la búsqueda del consenso, la deliberación, la argumentación, el respeto a las minorías, la busca de acuerdos y bienes comunes... Al ser escuchados y poder expresarte todos se previenen las desigualdades o la exclusión.

Jose Antonio Gómez Hernández

José Antonio Gómez Hernández. Doctor en Filosofía y Profesor de Biblioteconomía de la Universidad de Murcia, en la que también ejerció como bibliotecario. Ha participado en la gestión universitaria durante unos veinte años, con responsabilidad como director y decano en la Facultad de Documentación, director de la editorial universitaria, Editum y Vicerrector de Comunicación y Cultura. Miembro de la asociación profesional de bibliotecarios –Anabad- y de sus juntas directivas en varias etapas a lo largo de más de treinta años, del Foro Ciudadano de la Región de Murcia, y del grupo promotor del Pacto por la Transparencia y el Buen Gobierno de la Región de Murcia. Fue también secretario general de la Junta Directiva de la Unión de Editoriales Universitarias y Científicas (UNE). Actualmente colabora como voluntario en la difusión de la transparencia y el buen gobierno a través del Programa IRIS, promovido por la Sociedad de Filosofía de la Región de Murcia.



5. La participación como proceso genera cambio, innovación y toma de decisiones en el espacio público y político.

Maria Claudia Carrasquilla Coral

1. El lugar desde el cual voy a dar mi punto de vista, es a partir de mi experiencia en procesos participativos en Colombia durante los años 90 y posteriormente mi trabajo aquí en España desde el año 2000 hasta ahora. Durante este recorrido vital y laboral he constatado y estoy totalmente convencida que la participación 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.

En este sentido, el asociacionismo por tanto es uno de los medios que se tiene para ser parte, tener parte y tomar parte de algo. Particularmente, el asociacionismo de las personas migrantes es el mecanismo de “participación indirecta” que tienen para defender sus intereses políticos, sociales y culturales independientemente de las estructuras institucionales. Son además, el referente de las personas que tienen diversos orígenes y sensibilidades y es la vía que les permite dar a conocer las problemáticas y aspiraciones que tienen como colectivo. Por tanto, es el medio que permite a las personas migrantes tener un puente de dialogo con la sociedad, construir un compromiso, asumir un protagonismo social y transformar la vida local.

2. Una cara de la ciudadanía es aquella que considera al *CIUDADANO COMO SUJETO DE DECISIONES*, con capacidad de incidir en la vida pública y que puede influir en la toma de decisiones que afectan a su grupo, a su barrio o su ciudad.

Esta mirada más participativa de la ciudadanía se desarrolla en dos ámbitos complementarios: El ámbito de la REPRESENTACIÓN POLÍTICA, en el cual se eligen representantes para que gestionen los asuntos públicos que afectan a todos y todas. Se da una parte de nuestro poder de decisión a personas concretas para que lo ejerzan desde las Instituciones Públicas.

Pero el ciudadano debe exigir transparencia, respeto a los derechos de los ciudadanos, control de las decisiones y cumplimiento de las propuestas.

El segundo ámbito de esta dimensión es el de la DEMOCRACIA DIRECTA, a través de la cual el/la ciudadano/a tiene el derecho a autoorganizarse para defender ideas o intereses sin necesidad de entregar toda su capacidad de decisión en manos de representantes. Es precisamente en este espacio en el cual la participación como herramienta para la transformación y el asociacionismo como medio o instrumento se enlazan para dar poder y voz a la ciudadanía.

3. Creo que las transformaciones sociales actuales requieren intervenciones políticas y sociales que tenga en cuenta cada vez más lo que implica el concepto de BUEN GOBIERNO. Dicho concepto es un ideal hacia el cual se debería caminar ya que implica, explicado de manera sencilla, hacer las cosas bien de manera transparente, participativa y eficiente.

Es necesario y urgente trabajar en esta línea porque el buen gobierno pretende satisfacer las necesidades de los/las ciudadanos, tomar de decisiones teniendo en cuenta a las minorías y sus peticiones, así como la voz de los más desfavorecidos. También trabaja para las necesidades presentes y futuras de la sociedad. Es decir, el Buen Gobierno tiene implícito la participación. Igualmente, implica un ejercicio de transparencia en el cual los gobiernos deben dar cuenta de sus acciones.

Para finalizar, creo que es importante subrayar que nos falta mucho camino para lograr procesos participativos, una ciudadanía con poder o empoderada y un asociacionismo independiente de las subvenciones y los poderes locales. Es necesario, en estos momentos, trabajar por construir una CULTURA PARTICIPATIVA que se base en el **reconocimiento** de los pequeños contextos asociativos y participativos de los/las ciudadanas (barrio, escuela, localidad) desde las dinámicas de su vida cotidiana como herramientas validas para la construcción de la democracia participativa.

Maria Claudia Carrasquilla Coral. Psicóloga colombiana de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Master en Psicología Comunitaria. D.E.A de Estudios Iberoamericanos: Realidad Política y Social de la Universidad Complutense de Madrid. Ha realizado trabajos en Desarrollo Social en países de América Latina con Organismos Internacionales y Organizaciones No Gubernamentales. Igualmente, ha estado vinculada con Organismos Internacionales en la formulación de política pública de juventud en Iberoamérica. También ha desarrollado investigaciones en el tema de la migración con mujeres y jóvenes. Ha estado vinculada a proyectos de ACSUR – Las Segovias. Desde la coordinación nacional del Área de Acción Comunitaria Intercultural de CEPAIM promovió acciones de intervención social en temas de ciudadanía, convivencia, participación e interculturalidad e impulsando la creación de mecanismos permanentes de participación ciudadana a nivel local. Actualmente es formadora de manera independiente.



6. El reto de la cultura de la participación ciudadana en la Región de Murcia.

Manuel Pleguezuelo

Agradezco a Paco Manuel que me permita incorporar estas breves reflexiones tras haber conocido de primera mano la gestación de normativa regional y los procesos de participación ciudadana en las Administraciones Públicas de la Región de Murcia.

Durante mi etapa coordinando el Observatorio Regional de la juventud, en el año 2010 realizamos un trabajo sobre participación y asociacionismo juvenil, concluyendo la escasa implicación colectiva de la población joven en asociaciones ajenas a los ámbitos deportivo, festero o de ocio. Sin embargo, se gestaba una tendencia a la participación juvenil de manera individual, no necesariamente vehiculada a través de organizaciones estables.

Posteriormente, en las semanas previas al movimiento social del 15 M, desde el Colegio oficial de Ciencias Políticas y Sociología de la Región de Murcia, lanzamos una serie de campañas de fomento de la participación electoral en las convocatorias autonómica y municipal que se avecinaban en la primavera de 2011, intentando dignificar la actividad política y recuperar confianza en las instituciones.

En noviembre de 2013 coincidía con el autor de este estudio en una mesa redonda organizada por la federación murciana de asociaciones vecinales con el objeto de reflexionar sobre las nuevas perspectivas y utilidad del movimiento asociativo vecinal, diferente ahora del vigoroso y catalizador de las aspiraciones democratizadoras de la sociedad española de finales de los años setenta del pasado siglo.

“Un Joven politólogo asume el reto de acercar las instituciones a la sociedad” aparecía en las portadas de la prensa regional meses después, cuando era nombrado primer director general encargado expresamente de Participación Ciudadana en el gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia. Por un lado, asumía este desafío con gran ilusión y entusiasmo, pero a la vez era consciente de la enorme responsabilidad que suponía

crear este departamento desde cero, sin estructura ni presupuesto previstos, y hacerle un hueco en el sistema administrativo autonómico.

Cuatro años después, el resultado es satisfactorio, habiendo pasado del desafío de *estar todo por hacer*, a un contexto político y social que cuenta con un marco normativo y unas experiencias probadas y asentadas. Al igual que en otras Comunidades Autónomas, existe una Consejería expresamente centrada en gobierno abierto, encargada de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno. Su existencia por sí sola no basta, como no basta que se le otorgue expresamente ese título. Si bien, la dotación de recursos humanos y presupuestarios suficientes son indicativos de que al igual que pasó en la Administración Pública con la perspectiva de género o la sostenibilidad y protección medioambiental, la participación ciudadana ha venido para quedarse.

Ejemplos son que en estas fechas se ultima la tercera edición de los presupuestos participativos en la Región de Murcia, experiencia pionera en el ámbito autonómico (sólo existían referencias de ámbito local, como la de Molina de Segura, destacada dentro de nuestra geografía regional).

Otros elementos que muestran esta tendencia son la adhesión de todos los Ayuntamientos de la Región a la red de municipios por la participación ciudadana, y la reciente aprobación del reglamento regional que desarrolla la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región de Murcia. Este reglamento, tras haber pasado por muchas y diversas revisiones y aportaciones, incluye conceptos avanzados de colaboración entre Administraciones Públicas y con la sociedad civil, reconoce expresamente la difusión, sensibilización y formación en esta materia, contiene conceptos como la escucha activa, e instrumentos como los foros y la iniciativa ciudadana, replicada del contexto europeo (bastan 2000 firmas para instar al Consejo de Gobierno - al ejecutivo regional - a que se pronuncie o se posicione sobre un tema).

En los primeros movimientos tomamos como referencia la actividad desarrollada en Aragón, que yo había conocido casualmente en unas jornadas de la fundación Giménez Abad meses atrás. A diferencia de otras experiencias como la Irekia vasca, confiamos en que también había que potenciar la participación presencial y no sólo apostar por la telemática, de manera que el fomento de las TICs no eclipsara sino que fuera complementado por la rica fuente de información y los matices que

suponen las reuniones, talleres y encuentros entre colectivos. Ese modelo dual es el que predomina actualmente en los procesos realizados en la Región de Murcia, denominados “deliberativos”, que compaginan ambas maneras de recibir aportaciones y sugerencias a un texto normativo o a un Plan o Estrategia que esté elaborando el gobierno regional (con reuniones presenciales y con consultas telemáticas en línea).

Igualmente, la pedagogía de los primeros pasos de esta nueva política pública exigían, para ganar credibilidad en un entorno desfavorable a la confianza en las instituciones, hablar el mismo lenguaje que el ciudadano, y mostrar con hechos que se obra así por convicción y no porque haya una obligación legal de realizar estos procesos. Y más aún, en una coyuntura en que siempre corríamos el riesgo de caer en la politización o en la propaganda a través de esta nueva manera de tomar decisiones públicas.

Siempre he defendido que la Participación Ciudadana no es ni participación social ni participación electoral. Va más allá, las supera. El calificativo de “ciudadana” supone que está vinculada a la articulación por parte de los gobiernos de medidas para abrir la toma de sus decisiones públicas a todos los miembros de su comunidad, y no está basada ni es medible sólo en términos de movilización vecinal o presencia social, ni en número y actividad de asociaciones o colectivos, ni en porcentajes de electores que han acudido a las urnas. Ejemplo de este desajuste ha sido la identificación de algunos ayuntamientos entre participación ciudadana y descentralización o atención a núcleos rurales o alejados del centro urbano.

Creo que ya se ha superado la primera etapa en que la agenda política venía marcada por la transparencia y la rendición de cuentas, mientras que la participación ciudadana quedaba como la “hermana menor” de estas. Precisamente fue en Molina de Segura donde escuché por vez primera (y me apropié) la expresión “*no basta que el gobierno me cuente lo que hace* (transparencia), *sino que quiero que cuente conmigo para hacerlo* (participación ciudadana)”.

Es destacable igualmente que en esa visión las Comunidades Autónomas íbamos por delante de la Administración central, y empezamos a reunirnos y crear redes más informales de intercambio de experiencias antes de que se constituyera una conferencia sectorial más institucionalizada y coordinada de ámbito estatal. En mi opinión, durante este periodo los gobiernos autonómicos “del cambio” que alcanzaron el

poder en 2015 han pasado del recelo o la prudencia hacia lo que pudiéramos hacer desde un gobierno de distinto color político a la plena colaboración y trabajo en equipo.

Las campañas divulgativas que se están realizando en centros educativos, con población universitaria y en centros de mayores, o la inclusión de la plataforma telemática de participación ciudadana dentro del propio portal web de transparencia son ejemplos de esa normalización, de que vamos avanzando.

No obstante, en este tiempo hubo un intento infructuoso de actualizar el registro regional de asociaciones vinculándolo al departamento encargado de la participación ciudadana. Entendía que era una oportunidad para depurar las cerca de 14.000 asociaciones inscritas en el mismo, revisar su estado de actividad y funcionamiento, y clasificarlas para que fueran útiles y activos agentes de los procesos participativos que se desarrollaran en los temas que le afectarían a cada una. Fue una experiencia fugaz e inacabada. Sigue pendiente esa tarea, así como la normalización de procedimientos telemáticos en la comunicación con las mismas.

Finalizo reconociendo que he tenido la suerte de ser primero un actor y luego un observador privilegiado de este paulatino proceso de cambio, en el que he contado con un equipo ilusionado con esta nueva manera de tomar decisiones. Por ello, aprovecho estas líneas para agradecer su compromiso a J. David, Antonio, Tomás, Rosario, Isabel. Ma Teresa, Conchi y Sofía.

La Agenda 2030 que propone Naciones Unidas y sus 17 objetivos del Desarrollo Sostenible son un marco excepcional para avanzar en estas medidas, pues la consecución de instituciones fuertes (ODS 16) y la generación de alianzas entre todos los agentes sociales y económicos (ODS 17) proporcionan un contexto favorable para profundizar en la Participación Ciudadana, este elemento de innovación social que es un instrumento al servicio de las instituciones para legitimar sus decisiones y recuperar confianza. Los resultados son favorables pero siguen siendo modestos. Siempre nos queda la esperanza. Os animo a seguir rompiendo prejuicios.

Manuel Pleguezuelo Sánchez.

Director General de Participación 2014-2016.

Director General de Asuntos Europeos. 2016-2019.



Otoño 2014. Charla sobre la Participación y los Jóvenes. Semana de la Juventud. Auditorio y Palacio de Congresos de Murcia.



Otoño 2013. 1ª Jornadas del Movimiento Vecinal. Murcia. Museo Arqueológico.

7. "50 Años de Ciudadanía, con las asociaciones vecinales"

Jose Luis Marco Gallud

(El 27 de Noviembre de 1968 se legalizó la primera Asociación de Vecinos en nuestro País: la de Palomeras Bajas (Madrid), no obstante otras antes intensificaron sus luchas como la del Pozo del Tío Raimundo también en Madrid, por citar alguna).

No me voy a extender a hablar sobre el *Derecho de Asociación*, ampliamente recogido en nuestras Leyes y Normas Jurídicas desde la Unión Europea hasta los Reglamentos de Participación, sí de otros detalles que suelen pasar desapercibidos y en silencio.

Las Asociaciones vecinales - están naciendo de sus propias cenizas - están demostrando que son los auténticos paladines de la participación ciudadana, estas asociaciones vecinales nacen hoy en día de las necesidades primarias de los barrios - implantación territorial - es un movimiento organizado de carácter profundamente democrático, no solo por su origen sino por la convicción de sus componentes.

No ha tenido ni tiene el reconocimiento institucional que merece, quizá - o vaya usted a saber - por no estar citado explícitamente en nuestra Constitución tal y como lo está con carácter específico y sectorial: educación, sanidad, deporte (art 43), acceso a la cultura (art 44), la participación juvenil (art 48) o los consumidores y usuarios (art 51); pero tampoco lo hace al de Mayores y sin embargo este sí tiene un mayor reconocimiento institucional e incluso el de Mujeres.

A pesar de que el Movimiento Vecinal fue uno de los principales movimientos sociales - junto con el obrero - que contribuyó a la consecución de la democracia, bien pronto se olvidaron nuestros políticos que se forjaron precisamente en el movimiento vecinal, dejando fuera de la Constitución cualquier referencia a las Asociaciones de Vecinos.

Las miles de Asociaciones de Vecinos en toda España, las casi doscientas Federaciones, las Confederaciones de las Comunidades Autónomas y la Confederación Estatal representamos un movimiento ciudadano organizado más importante del Estado. Encuadra a más de un

millón de ciudadanas y ciudadanos de diferentes formas de ver el mundo, de ideologías diferentes, pero con denominadores comunes: el permanente interés por la mejora de la calidad de vida en el ámbito de su barrio, ciudad, comunidad autónoma o Estado; el permanente interés por el empoderamiento de la ciudadanía y el permanente espíritu crítico hacia una sociedad generadora de desigualdad e injusticias que se concreta en sufrimientos injustificados de muchos de nuestros vecinos y vecinas.

Estos denominadores comunes de la participación vecinal se concretan en nuestras grandes áreas de acción que reafirmamos:

- La defensa de lo Público. Entendida como la oposición a la reducción del "salario indirecto" que percibimos los ciudadanos, defensa de la distribución democrática de los bienes públicos y control ciudadano sobre los principales sectores y servicios de nuestra economía, fundamentalmente en el campo de la sanidad, educación, servicios públicos básicos (agua, gas, electricidad, etc.) y en la fiscalidad. Redistribución solidaria de la renta.
- La defensa de un desarrollo sostenible. La renovación urbana implica, necesariamente, a la movilidad (uso prioritario del transporte público), al ahorro energético y a la necesidad de diseñar una infraestructura verde urbana.
- La defensa del derecho de hacer política por parte de los ciudadanos. Exigiendo el reconocimiento de la auténtica participación ciudadana como un elemento indispensable en el propio desarrollo democrático, desechando cualquier tipo participativo de "salón" que solo pretende escenificar o representar lo que no es.
- La defensa del derecho al trabajo y al pleno empleo. Reivindicando esta prioridad en cualquier acción de gobierno.
- La beligerancia contra la exclusión social; por la igualdad y contra toda discriminación por razón de género, raza o religión.
- Por el derecho de acceso a los Recursos Públicos para las Asociaciones de Vecinos todavía no normalizado en muchas zonas del Estado en contra de otros sectores sociales que sí gozan de dicho derecho. El artículo 31 de la *Ley Reguladora del Derecho de Asociación* en su apartado 5 dice: *Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, podrán*

establecer con las asociaciones que persigan objetivos de interés general convenios de colaboración en programas de interés social. El Movimiento Vecinal es un Movimiento Social Ciudadano como cualquier otro, ciudadanos o vecinos es lo mismo, y además "vecinos somos todos".

CARÁCTER del Movimiento Vecinal:

Destacamos los siguientes:

- Aferrarse a su zona, barrio y ciudad y a sus problemas
- Colaboración con otros movimientos más específicos tales como: ecologistas, consumidores, inclusión, voluntariado, etc.
- Recuperar el papel de Movimiento Social como factor de impulso y cohesión ciudadana, generando espacios para todos.
- Estar comprometidos con la Sociedad a través de la solidaridad y el voluntariado.
- Dejar de ser un movimiento de afectados para ser un movimiento de ciudadanos libres practicantes de derechos y de deberes.

OTROS FINES:

Teniendo en cuenta que el Movimiento Vecinal es hoy por hoy uno de los movimientos activos socialmente hablando que más y mejor practica realmente la Participación, consideramos que hay que enlazar los caminos de la participación vecinal y ayudar a los vecinos para que descubran los factores necesarios para que la participación sea una realidad práctica y real, a través de:

- 1.- QUERER: Motivación, es decir descubrir las razones que mueven a la participación y lo que se espera conseguir con su práctica.
- 2.- SABER: Formación. La participación también requiere de una formación específica que permita el aprendizaje de los conocimientos y habilidades necesarios para comunicarse, relacionarse y actuar; no solo dirigido a la ciudadanía sino también al funcionariado.
- 3.- PODER: Organización. Si no existen los cauces, medios y mecanismos necesarios tanto en la sociedad como en las organizaciones vecinales no se podrá materializar la participación, es decir: requiere la creación de

estructuras que faciliten la comunicación, el debate, la toma de decisiones y la acción común. Son muchos los ámbitos para alcanzar una buena organización y me cabe resaltar uno ya citado: normalizar "el acceso a los recursos públicos" no solo en cuanto a lo económico sino también a infraestructuras: espacios de reunión, domicilio social, lugares dónde desarrollar sus propias actividades, dónde poner un rótulo indicando "existimos", etc. Esta reivindicación se entiende para aquellas asociaciones vecinales activas y que de verdad persigan objetivos de interés general como marca la norma.

En resumidas cuentas y una vez establecidos los instrumentos y mecanismos legales necesarios de la participación ciudadana a través de la Ley de Transparencia y Participación de la CARM, como colofón expongo lo siguiente:

-Exigimos por parte del Movimiento Vecinal el reconocimiento legislativo oportuno a todos los niveles de las Administraciones Públicas e

-Invitamos a la ciudadanía a participar en sus asociaciones vecinales para continuar con la acción por los derechos de las ciudadanas y ciudadanos de este país, pues se trata de una participación ciudadana real y efectiva.

Jóse Luis Marco Gallud.
PRESIDENTE DE LA FEDERACIÓN
DE ENTIDADES VECINALES DEL MUNICIPIO DE MURCIA.



Mi amigo y M A E S T R O Paco Manuel Reverte me ha solicitado colabore en la publicación de su Libro "Derechos de Asociación y Participación: El Poder de la Ciudadanía" en su epílogo final "Hablemos de Participación" como una de tantas voces que van a participar. Con sumo gusto y honor lo hago. Resalto lo de "maestro" porque es y ha sido para mi y para la Federación a la que represento un referente en cuanto al derecho de participación, no solo por sus amplios conocimientos jurídicos en cuanto a participación sino por su histórica lucha que viene desde el tardío franquismo cuando la calle era el único escenario participativo rozando la ilegalidad y las reivindicaciones eran algo tan primordial como la salud, la educación, los servicios básicos, y la lucha por las libertades y la democracia. Él sabe mucho de eso también. Ha sido ponente desde nuestra 1ª Jornada de Participación Ciudadana - y van 7 ya - en numerosas ocasiones y nos ha orientado y aconsejado en muchas de nuestras actividades, siempre de forma generosa y desinteresada. "Gracias Paco Manuel".



8. Derecho a la Asociación y a la Participación: poder de la ciudadanía y pilar de la democracia.

Paqui Pérez López

Mi nombre es Paqui Pérez, soy licenciada en Derecho por la Universidad de Murcia y, desde el año 2015, Concejala del Ayuntamiento de Murcia por el Grupo Municipal Ciudadanos. Responsable de las áreas de Derechos Sociales, Comercio y Mercados, Parques y Jardines, Infraestructuras, Vivienda y Transportes. Vocal del Observatorio de la Bicicleta, así como, de la Comisión de Transparencia y Participación Ciudadana.

De mi trayectoria como concejala, en estos más de tres años, me quedo con la enriquecedora experiencia que ha supuesto el contacto con las decenas, diría cientos de colectivos y asociaciones de diferentes ámbitos de nuestro municipio, recogiendo sus necesidades, para intentar darle respuesta, a través de los cauces adecuados, con los que cuentan los grupos municipales de la oposición en la corporación municipal (mociones, escritos, ruegos, preguntas); y, con ello, colaborar y ayudar a fomentar la participación ciudadana. Atendiendo a la importancia del derecho de asociación, como derecho fundamental así como al papel primordial que tienen las asociaciones en el fortalecimiento de la democracia. Solemos, erróneamente, conectar democracia sólo con el ejercicio electoral, cuando esta va mucho más allá. El asociacionismo permite que la sociedad civil se organice, que los ciudadanos formen parte y participen de la arena pública, de lo político, reforzando el tejido social.

Murcia cuenta con 443.243 habitantes y 3.748 colectivos, se trata de asociaciones de muy diversa índole y que trabajan en cuestiones muy diferentes pero con un mismo fin común: fomentar la participación y, a través de ella, conseguir los objetivos para los que han sido constituidas. El municipio de Murcia cuenta, por tanto, con un tejido asociativo amplio, con colectivos y grupos dedicados a la preservación de nuestra cultura y patrimonio, al fomento del deporte, voluntariado social, mayores, mujeres, protectoras de animales, juveniles – que destacan por su importancia en barrios y pedanías – los colectivos de vecinos, que cobran especial relevancia por la gran extensión del municipio de Murcia y la necesidad de acciones específicas en sus territorios.

Mención especial requieren las Juntas Municipales como órganos de participación ciudadana en barrios y pedanías, que tienen entre sus competencias principales, fomentar las relaciones del ayuntamiento con todas las entidades ciudadanas, así como, fomentar, dinamizar y consolidar, los centros culturales, casas de la juventud, centros de mayores, bibliotecas, centros de la mujer, instalaciones deportivas y otros servicios que tiendan a satisfacer las necesidades de los ciudadanos en su ámbito territorial. Estas se convierten, por tanto, en el canal a través del cual las asociaciones consigan los recursos necesarios para desarrollar sus fines, tanto recursos económicos – mediante la concesión de subvenciones o la colaboración mediante la firma de convenios –, como recursos materiales necesarios para el desarrollo de sus actuaciones – para lo que es necesario que las asociaciones cuenten con la cesión o posibilidad de uso de locales o equipamientos donde poder desarrollar la tarea del grupo – y labores de asesoramiento y formación a las nuevas asociaciones que se constituyan en sus barrios o pedanías o, incluso, asesoramiento en el funcionamiento diario de estos colectivos.

He podido vivir de cerca la falta de estos tres pilares fundamentales que son necesarios para conseguir que el derecho de asociación se convierta en un derecho efectivo. No siempre, durante este mandato, se han habilitado, desde la concejalía de descentralización, las partidas correspondientes en los presupuestos municipales para desarrollar, mediante la concesión de subvenciones, los programas de actuación de las entidades ciudadanas en el ámbito de la pedanía o barrio. El año 2017 fue el ejemplo claro donde, por falta de convocatoria de esta partida de subvenciones en pedanías, los colectivos se vieron obligados a reducir sus actividades, en algunas ocasiones paralizando o posponiendo su labor. No menos preocupante es la falta de locales públicos municipales donde poder reunirse y desarrollar las actuaciones propias de su grupo. Son abundantes aquellas que no cuentan con estos espacios, lo que, además, en nuestro municipio, choca con la existencia de locales vacíos, deteriorados y a la espera de rehabilitación para poder ser puestos a disposición de dichas asociaciones. Son también numerosos los ejemplos de solicitud de asesoramiento en el proceso de constitución de nuevas asociaciones, al no encontrar información accesible para ello en los espacios donde debería estar habilitada con una identidad propia (publicación de guías, redes sociales, página web).

El municipio de Murcia cuenta con su propia regulación de la actividad asociativa – derecho indispensable en una democracia – aunque ésta no se aplica de una manera efectiva. Se encuentra recogida en el Reglamento de Participación Ciudadana y Distritos, aprobado definitivamente en el Pleno de 16/03/2005. Dicho reglamento se encuentra en proceso de reforma para adaptarlo a los nuevos tiempos y a la realidad de nuestro municipio. Como novedad, esta regulación estableció la aplicación de procedimientos más ágiles, incorporando las nuevas tecnologías al servicio de la participación y comunicación. También incluyó la iniciativa popular – como forma de presentar propuestas de acuerdos o actuaciones –, la creación de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones y el Consejo Social de la Ciudad.

La experiencia de estos tres años nos ha demostrado que ninguna de las novedades descritas en párrafos anteriores ha sido un instrumento útil para el fomento de la participación ciudadana. La aplicación de las nuevas tecnologías al servicio de la participación y comunicación, no ha conseguido llegar a la sociedad y, aun hoy, en el 2018, sigue siendo la presentación de instancia, en papel, mediante registro, el cauce habitual para relacionarse con la administración por parte de las asociaciones. La Iniciativa Popular, como derecho de los ciudadanos a presentar propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materia de competencia municipal, no ha sido utilizada en este mandato como forma de participación. La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones sigue esperando un reglamento que regule el funcionamiento de esta comisión, que permita a los vecinos dirigirse a ella cuando sientan que han recibido un trato injusto o hayan visto menoscabados sus derechos. El Consejo Social, como órgano de participación ciudadana, integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas de Murcia, tampoco ha sido un órgano de fomento de la participación ciudadana, la experiencia ha demostrado que la sociedad civil no ha podido opinar, debatir o formular propuestas, ni colaborar en la elaboración de políticas públicas dentro de este órgano

Pese a estas dificultades y tras estos tres años de experiencia, he reforzado el convencimiento del poder de cambio que en nuestra sociedad tienen las asociaciones, mediante la lucha de intereses generales que han desarrollado en estos años, consiguiendo influenciar también a la sociedad. Aún queda camino por recorrer para que los poderes públicos se tomen en serio su labor de fortalecimiento de la democracia, para fortalecer lo más

valioso que tienen los ciudadanos agrupados y organizados, el poder de influir en la formación de políticas públicas. El derecho de asociación empodera y fortalece a los ciudadanos y dándoles la capacidad de participar e influir en la creación de las políticas públicas y de generar soluciones concretas a sus problemas.

Paqui Pérez Lopez

Licenciada en Derecho.

Concejal del Ayuntamiento de Murcia por el Grupo Municipal
Ciudadanos.



Derecho a la Asociación y a la Participación: poder de la ciudadanía y pilar de la democracia

9. LA PARTICIPACIÓN Y EL VOLUNTARIADO AMBIENTAL.

Juan Diego López Giraldo y Cristina Mena Sélles

1. La experiencia en este campo viene personalmente de trabajar en el campo del voluntariado ambiental. Legalmente, la Ley de voluntariado Estatal ha inspirado las leyes autonómicas y el tiempo incluso ha hecho modificar la ley de voluntariado hasta la actual ley – El trabajo voluntario creó legalmente los espacios y momentos para que las personas pudieran trabajar en equipo por un objetivo común y ser reconocido por ello- . Durante el desarrollo de este programa de voluntariado ambiental, inicialmente tutelado por la administración pública, en espacios naturales de la red natura 2000, permitió durante al menos 10 años que un grupo de casi 300 personas participaran de este programa de voluntariado ambiental en espacios naturales. Al mismo tiempo, la administración pública construía los Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORN) y los Planes de Uso y gestión (PRUG) para los espacios naturales de la red natura. Este proceso de ordenamiento y gestión pública contaba con un presupuesto anual para llevarse a cabo, pero las necesidades de la gestión de los territorios son superiores a la capacidad de inversión y gestión que tienen las autoridades públicas. Algunas voces públicas fomentaron la gestión participativa de los espacios naturales, reconociendo el trabajo voluntario y aceptando que grupos de ciudadanos organizados apoyen y colaboren en la gestión de los espacios reconociendo su labor. También hay que decir que existen voces en contra que no otorgan ni reconocen al trabajo voluntario ni dan el valor para realizar acciones p.e de seguimiento de fauna, sin embargo otros departamentos si lo reconocen. El reconocimiento oficial de que el voluntariado, en este caso ambiental, pueda aportar y apoyar de manera fehaciente la gestión de los espacios naturales es toda una propuesta y proyecto de innovación digno de ser reconocido, apoyado y fomentado para pueda consolidarse y ser realmente un hito de innovación. Este proceso está aún en sus primeros pasos en ciertas comunidades autónomas españolas (p.e Murcia) y en otras más avanzado (p.e Cataluña, país vasco).

2. Desde luego que sí hay un poder ciudadano en el derecho de asociarse y de participar, pero ese poder no tiene la suficiente fuerza en sí mismo para poder influir de manera eficaz para la transformación de la sociedad o de los procesos comunitarios. Es un poder débil que requiere

mucho esfuerzo por parte de quienes lideran y constituyen las asociaciones para su voz sea escuchada. ¿Cuántas firmas son necesarias para cambiar o incluir una ley ?o para inscribir un partido? Así vemos que el poder está pero se requiere de un esfuerzo muy grande para conseguir 500.000 firmas o más para ser tomados en cuenta, por ejemplo. Desde luego, la unión hace la fuerza y en las sociedades democráticas, las leyes de participación y transparencia apoyan ese poder ciudadano para transformar, pero el tiempo y la perseverancia son elementos VITALES e imprescindibles en este momento para que ese poder llegue verdaderamente a alcanzar una auténtica transformación.

3. Hoy en día gracias a la Ley 57/2003 de 16 de diciembre, Ley de Modernización del Gobierno Local, donde se propone reforzar las posibilidades de participación y de incidencia de los ciudadanos en el gobierno local con el fin de evitar el alejamiento de la vida pública local y amparados por nuestra Constitución en el artículo 23, donde proclama el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, tenemos un canal de expresión en nuestra sociedad. Por tanto el derecho de asociación se considera un derecho fundamental de la persona, una vía de participación ciudadana en el gobierno de la misma sociedad.

En nuestra sociedad cada vez está más difundida la idea del asociacionismo, como motor social de aquellas entidades locales, regionales, nacionales etc., con un objetivo común, dar respuesta a intereses colectivos. Mediante la participación ciudadana se mejoran los resultados de desarrollo, es una forma de convertir a la ciudadanía en actores de los procesos de formulación política.

Una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones permite una mayor transparencia para la legitimidad democrática, que depende de la implicación que tengan las personas como ciudadanas en su propio gobierno.

En nuestra opinión es vital trabajar activamente en aras de la participación y transparencia que rompan barreras sociales y se establezcan lazos de conexión entre entidades sociales, dotando de robustez a una sociedad cada vez más justa y democrática.

Juán Diego López Giraldo y Cristina Mena Sélles. Biólogos.
Asociación Hippocampus.
<http://www.asociacionhippocampus.com>

Hippocampus es una asociación dedicada al estudio y conservación del Mar Menor en general y del caballito de mar en particular, como especie emblemática del mismo. La asociación surgió en el año 2007 a partir del Proyecto Hippocampus, incluido en el Programa de Acción del Voluntariado Ambiental de la Región de Murcia, y está inscrita en el Registro de Entidades Ambientales del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.





10. EL BARRIO LO HACEMOS ENTRE TODAS Y TODOS.

Ignacio Álvarez Castellanos

La historia comenzó una tarde del año 2016, cuando un vecino me comentó que, a través de las redes sociales, se estaba promoviendo un grupo para pedir el cambio de nombre de la plaza principal de nuestro barrio, afectada por la Ley de Memoria Histórica, y me comentaba si la Asociación de Vecinos quería apoyar la iniciativa. La plaza se llamaba Federico Servet, nombre del primer jefe provincial de Falange, y querían que se llamara Plaza de los Patos, nombre por el que siempre se ha conocido esta zona central, por situación y significado, de Vistabella.

La Asociación de Vecinos lo consultamos a nuestra asamblea y asumimos como propia su reivindicación, queríamos que se cumpliera la ley y sobre todo la idea nos pareció muy lógica, una forma de normalizar algo que se estaba usando desde los inicios de nuestro barrio.

Nos pusimos en marcha y el día 7 de marzo registramos en el Ayuntamiento de Murcia la petición vecinal. Como pasaban los días sin que nos contestaran, preguntamos a una persona miembro de la Comisión de Denominación de Calles en el consistorio, la cual nos dijo que en la última reunión de la Comisión nuestra petición no había entrado y que preguntaría al Jefe de Servicio de Estadística qué había pasado. Desde este Servicio no había constancia de esa solicitud, por lo que nos pidieron que mandáramos un correo con la solicitud registrada y escaneada, primero para intentar encontrarla y segundo para tenerla en cuenta en la citada Comisión.

Así lo hicimos. Como pasaban los días y tampoco obteníamos respuesta, pasamos a intentar ponernos en contacto con el citado Jefe de Servicio por teléfono. Después de varias llamadas y varias conversaciones no con él, sino con funcionarias de su Servicio, una de ellas nos remitió al Jefe de Planimetría del Servicio de Estadística, que nos dijo que tenían perfecta constancia de nuestra solicitud, que se había recibido en su Servicio el 10 de marzo (sólo 3 días después de su registro de entrada), que eran conscientes no sólo de nuestra petición, sino de la cantidad de nombres de calles de nuestro barrio que incumplen la Ley de la Memoria Histórica, y que nuestra solicitud se había remitido a la Junta de Distrito Este, el pasado 21 de abril.

A nadie le gusta ser engañado y así es como nos sentíamos al colgar el teléfono, primero porque nos habían dicho que nuestra solicitud se había perdido, y segundo porque nadie de la Junta de Distrito nos había dicho nada de que la tenían en su poder.

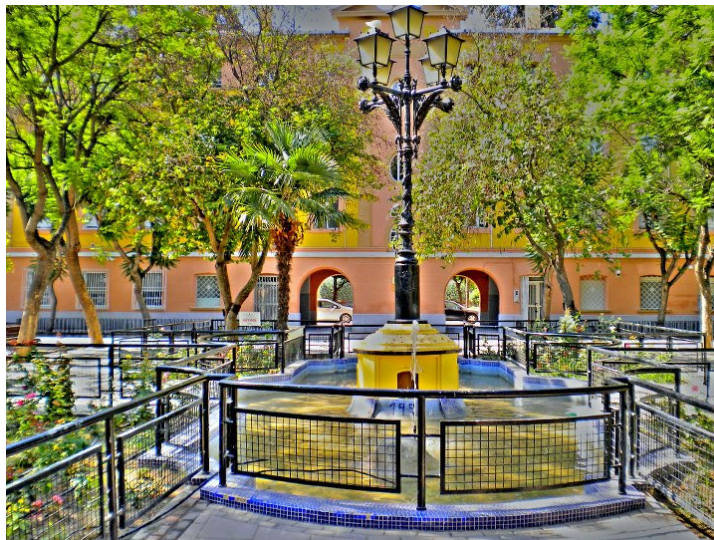
Días más tarde se nos comunicó desde la Junta de Distrito que tenían una alternativa a esa propuesta, que todavía no la podían decir y que era fruto también de peticiones de vecinos y vecinas del barrio, a lo que nosotros les comentamos que no se tomara el cambio de nombre de la plaza como una cuestión política -no estamos aquí para hacer oposición sino en este caso para recoger una histórica demanda vecinal-, que si pensaban que provenía exclusivamente de la Asociación estaban equivocados, y que el cambio de nombre a Plaza de los Patos era lógico y normal, ya no sólo en el barrio sino en toda Murcia llevamos toda la vida llamándola así.

La “alternativa” que nos daba la Junta de Distrito era rebautizar la Plaza con el nombre de Constantina Moro, nombre de la señora más longeva de Murcia y vecina de nuestro barrio. Por supuesto que no nos negábamos a que alguna calle o plaza del barrio llevara el nombre de esta señora, pero consideramos entonces que la razón y no el despecho partidista debían imponerse.

Finalmente, después de algún que otro Pleno de la Junta de Distrito y del apoyo de casi 500 firmas, conseguimos que el Pleno del Ayuntamiento de Murcia votara por unanimidad que la Plaza Federico Servet pasara a llamarse Plaza de los Patos.

Realmente no esperábamos la reacción del Ayuntamiento a una demanda vecinal tan fácil de cumplir y tan sensata. No estábamos hablando de que la plaza fuera a tener ningún nombre con una connotación política o ideológica, sólo queríamos normalizar una situación y a lo mejor celebrar una fiesta en la que pudiéramos todas y todos participar. Al final la fiesta la hicimos unos cuantos. Pensamos en algo sencillo, alegre y que pudieran participar los niños del barrio y decidimos hacer una suelta de patos de plástico de colores en la fuente de la plaza. Hace años ésta fuente tenía patos vivos y nuestra acción no era más que un recuerdo de esos tiempos. Así, nos reunimos unas cuantas personas, una vecina del barrio interpretó disfrazada el papel de alcaldesa que renombra la plaza, le pusimos de una manera simbólica nombre a la plaza, soltamos los patos de goma y terminamos con un conflicto que no debió haber existido nunca.

La Plaza de los Patos 1962-2019



1980. Puesto informativo de la Asociación de Vecinos de Vistabella.
Foto de Manuel Lagares Martínez.



2016. Actividades 40 Aniversario A. Vecinos Vistabella.

Conseguir el cambio de nombre, si lo vemos desde el punto de vista de aquél vecino que en su momento nos pidió que la Asociación asumiera la propuesta de un colectivo, me parece una gran victoria, uno de los fines principales de cualquier organización vecinal debe ser el de recibir las demandas de las personas que viven en su barrio, discutirlos y servir de canal para que lleguen a quien corresponda. Mi mayor satisfacción, como representante de nuestra Asociación, es que la gente, socios o no, se acerque a nuestra organización -ya sabemos que el grado de implicación en cualquier colectivo es escaso y difícil de conseguir- a trasladarnos cualquier asunto, eso significa que significamos algo para el barrio y que de alguna manera nos ven como sus representantes.

Otra cosa fueron los obstáculos que nos puso el Ayuntamiento. Por una parte me desconcertaron y también me irritaron, claro, pero también dan muestra, aunque pueda parecer vanidoso, de lo importante que puede ser una asociación de vecinos activa. Y es que las asociaciones de vecinos del municipio de Murcia, salvo alegres excepciones, están muy desactivadas. Las desactivaron casi en los inicios de la democracia y de algún modo las sustituyeron por las juntas de distrito, juntas gobernadas por los partidos que obtienen más votos en sus colegios electorales.

La Asociación de Vecinos Vistabella tiene ya 42 años de vida y de trabajo en un barrio muy particular, construido por el dictador Franco para militares y funcionarios de Justicia en los años 50, y que ha sido regenerado en los últimos 20 años por personas que buscábamos calidad de vida para nosotros y nuestros hijos en una ciudad comida por el cemento y el boom urbanístico. Vistabella nos dio y nos da precisamente lo que nos ofrece la Plaza de los Patos: saludos en las calles, comercios en los que llamamos a sus dueños por su nombre, árboles y jardines, bancos en los que sentarse a hablar, espacios de juegos para los pequeños, un urbanismo pensado, proyectado y acogedor en el que no se sobrepasa los 4 pisos en sus edificios, cenas, comidas y meriendas en la propia plaza o en las casas de los vecinos, conexión por medio del encuentro, la palabra y el roce casi continuo... Un barrio con todas sus letras.

Y la Asociación no pudo estar ajena a esa regeneración. Hace ya unos 8 años que un grupo de vecinas y vecinos que formaban parte de la anterior junta directiva de la Asociación se dio cuenta de que era precisamente esa nueva gente que había llegado al barrio la que debía tomar el testigo de su gestión, una gestión tan espectacular que generó en su momento y sigue

generando admiración, responsabilidad, orgullo y cariño por lo que te dejan en tus manos.

Desde entonces estamos trabajando este grupo de personas, en su mayoría mujeres -la actual Junta Directiva está compuesta por seis mujeres y un hombre, yo mismo-. Yo llevo sólo 3 años en el cargo de presidente, tomé el testigo de otra mujer, y creo que lo que nos une, a parte de una amistad inquebrantable y endurecida a golpe de grupo de whatsapp, son las ganas de trabajar por un barrio muy especial, y la sensación de que el trabajo vecinal, aunque pueda parecer pequeño, es fundamental para el desarrollo de ciudades y sociedades modernas, solidarias, sostenibles desde el punto de vista ecológico, urbanístico y económico, feministas..., y muy participativas, en las que las voces de las personas que la integran tengan peso, se escuchen, y puedan suponer, como pasó en Vistabella, un simple y bonito cambio en una simple y bonita Plaza.

Como decimos en Vistabella, El barrio lo hacemos entre todas y todos.

Nacho Alvarez Castellanos.
Presidente Asociación de Vecinos de Vistabella



Plaza de los Patos. Primavera 2019. Foto de Ángel Ruiz Gálvez.

11. UNA HISTORIA CIUDADANA DEL MOVIMIENTO VECINAL Y LA PLATAFORMA PRO - SOTERRAMIENTO DE LAS VÍAS DE MURCIA.

Joaquín Contreras Rivera

A finales de la dictadura franquista existía cierto caldo de cultivo para que los diferentes movimientos sociales se expresaran. La apertura que supuso la ley de asociaciones del 24 de diciembre de 1964 facilitó la creación de un gran número de asociaciones, algunas de las cuales salieron de las sacristías de ciertas iglesias de aquellos “curas rojos”, que les dieron cobijo, del que guardo buen recuerdo en San Basilio-La Lonja y Pedro Sánchez González, su párroco en aquella época. En este momento surgen y se desarrollan de primeras asociaciones de vecinos, que como todos sabemos pasaron de ser el lugar común –único permitido por la ley- de cualquiera que en aquellos momentos tenía inquietudes sociales y políticas, no permitidas por el régimen, a una segunda etapa de entusiasmo y optimismo por la llegada de la transición democrática, para llegar a otra de desencanto y decepción por diversas causas, entre las que no puedo dejar de referirme a la utilización interesada y manipuladora de los partidos políticos, primero el PSOE y hoy el PP.

Con ese panorama, y con la consciencia de que el asociacionismo podía ser motor de un cambio social, es fácilmente comprensible cuáles eran las posibilidades de actuación del movimiento vecinal: desde unas probabilidades iniciales mínimas, a una entrega confiada e ingenua a nuestros primeros gobernantes democráticos y, finalmente, a una situación de mantener un compromiso fiel por parte de algunos “incombustibles”, junto a una mayoría que han arrojado la toalla o se han entregado en manos de quien gobierna en esta región desde hace algunas décadas, utilizando el movimiento vecinal para los intereses de su partido, que defienden preferentemente a los propiamente ciudadanos.

No podemos dejar de considerar que siendo las primeras y únicas asociaciones legales permitidas por el régimen franquista, a ellas acudieron personas con intereses ajenos o diversos a los puramente vecinales, quienes abandonaron el movimiento vecinal cuando se promulgó la Ley de partidos políticos. (Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos).

Es el caso de la Asociación de Vecinos del Carmen, una de las primeras registradas en nuestra región, que contó con mi participación activa desde los primeros momentos, tuvo como primer presidente a Pedro Antonio Ríos, y contó con la militancia de personas tan señaladas como Elvira Ramos o Pedro Marset. Con la nueva Ley de Partidos Políticos, muchos de aquellos iniciales militantes encontraron el hueco legal del que carecían y optaron decididamente por esta nueva opción del partido político.

Pero creo necesario insistir en la interferencia movimiento vecinal-partidos políticos. La pertenencia o militancia en partido político es tan lícita como la no militancia, permítaseme la obviedad, y es compatible con la militancia en el movimiento vecinal, pero la utilización de ésta última con fines o intereses partidistas no lo es en modo alguno, y mucho menos cuando se trata del partido en el gobierno, local o regional. Y en nuestro caso se han dado y se siguen dando.

La primera corporación municipal surgida de las primeras elecciones libres tras la dictadura franquista estuvo presidida por José M^a Aroca Ruiz-Funes, un médico murciano bajo las listas del PSRM-PSOE. En su legislatura y con el coprotagonismo de Juan González, maestro nacional, Concejal de Educación en aquella corporación, se produjo la experiencia más gozosa de participación ciudadana y Ayuntamiento. Juan González fue un apóstol de la participación ciudadana en la Casa Consistorial que, nunca hasta entonces, había tenido las puertas tan abiertas a sus vecinos. Juan González ya había sido el promotor y difusor del movimiento de asociaciones de padres y madres de alumnos –las APAs, en denominación de la época- y promovió la creación del Consejo Municipal de Educación con una red de Consejos Locales en todas y cada una de pedanías del municipio. Aquel organigrama supuso que las puertas del Ayuntamiento se abrieran de par en par a padres, alumnos y profesores de los Centros Públicos, no siempre bien vista por ciertos funcionarios con una mentalidad propia de la época, nada propicia a la apertura y a la posibilidad de participación de los ciudadanos. Mientras tanto el movimiento vecinal se estaba consolidando en la región bajo la gestión de una mujer de militancia socialista pero con una mentalidad y actitud abierta y sin interferencia alguna partido-asociaciones vecinales: Julia Bascuñana Contreras, presidió la recién creada Federación Regional de Asociaciones de Vecinos que gestionó siendo alcalde de Murcia Clemente García, en el tránsito del régimen a la democracia, con un P.G.O.U. por medio, el de Rivas Piera,

sobre el que tuvo que lidiar no pocas negociaciones, de alguna de las cuales fui coagente como presidente de la Asociación de Vecinos del Barrio del Carmen, en particular en los Estudios de Detalle de afectaban el desarrollo del Barrio, como el Estudio de Detalle de los Molinos que supuso una ampliación en una zona en parte industrial, comercial y agrícola entre la Calle Cartagena, el Cuartel de Artillería y el Río Segura, en donde se ubicaron servicios tan esenciales para “El Barrio” como el Centro de Salud, el Colegio “Los Álamos”, y el IES “El Carmen”.

Sin embargo, aquella aventura se rompió pronto. En 1987 llegó al poder José Méndez; su situación de debilidad, la necesidad de los votos de otros partidos, le llevó a intentar controlar a las Asociaciones de Vecinos, esencialmente a la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos, entonces dirigidas por otro socialista, Antonio Zomeño. Con intentos de interferencia Alcalde/Presidente de la Federación Regional que traspasaron los límites de lo personal y tuvo reflejo en los medios de la época. Las hemerotecas dan fe de tan censurable relación.

Mientras tanto el organigrama participativo que creara Juan González por medio del Consejo Municipal de Educación y su red de Consejos Locales empezó a pesar demasiado, en opinión de quien le sucedió como Concejal de Educación, Joaquín Cobarro, compañero del PSRM-PSOE, y cierta parte de la propia corporación, llegándose a un nivel de tensión política y enfrentamiento con las asociaciones de padres, que le llevó a la decisión de la disolución de aquella estructura, mediante la imposición de una disciplina de partido en el seno del propio Consejo Municipal, que acabó cambiando la propia estructura participativa y finalmente provocando su desaparición.

No obstante la dirección tanto de la Federación de Asociaciones de Vecinos como de Padres de Alumnos de los centros públicos siguió estando gestionada por directivos fieles a la ideología progresista de aquellos primeros gobiernos de la transición e incluso después de que, en 1995, se produjera un cambio en los gobiernos regional y municipal de Murcia, que ha ostentado el PP durante más de veinte años; tendencia que aún hoy permanece, reproduciendo la misma viciada situación de interferencia gobierno-movimientos ciudadanos, que bien podría encontrar justificación en la protagonizada por los primeros gobiernos municipales de signo socialista.



Manifestación masiva por el soterramiento. Fuente: Blog de la Asociación de Vecinos de Vistabella. Otoño 2017.



Fuente: El diario.es, 13-09-2018. Artículo José Luis Vidal Coy.
 “ A la izquierda de la socialdemocracia, ¿que hay?”.

Desde hace unos años, el PP ha promovido una red de asociaciones vecinales dóciles y sumisas, en el ámbito de la capital, núcleo urbano que engloba casi la mitad de la población de la región. Con ellas el poder institucional trata de cubrir ante la sociedad su obligación de apertura y colaboración ciudadana propia de una sociedad democrática, mientras desdeña y desestima la colaboración de la antigua red vecinal, tildándola de falta de independencia o de ser correa de transmisión de no sé qué partidos de la izquierda.

Resulta de todo punto evidente que, tras la llegada del PP al Ayuntamiento de Murcia, bajo el pretexto de la connotación municipal, frente a la regional, se potenció y se promovió la creación de una red de asociaciones de vecinos en los barrios más céntricos de la ciudad de Murcia y una “Federación de Asociaciones de Vecinos del Municipio de Murcia” (FAV Murcia), dóciles y sumisas al gobierno municipal, presidida por un exdirector general de Comercio, José Luis Marco, con cuya colaboración Miguel Ángel Cámara ha justificado la teóricamente necesaria participación ciudadana de todo gobierno democrático, siendo tales asociaciones vecinales las únicas con que en la práctica ha contado en su larga historia de alcalde, como lo demuestra la propia composición del Consejo Social de la ciudad de Murcia, al que me remito:

<https://www.um.es/web/catedrarsc/-/nace-el-consejo-social-de-murcia-para-relanzar-la-participacion-ciudadana>

Con ello, el movimiento vecinal originario, que no pudo domeñar, quedó eliminado de toda colaboración y participación en el Ayuntamiento de Murcia. La nueva federación vecinal fue laminando el ámbito asociativo en el Municipio de Murcia, dándose el caso de ciertas asociaciones que dejaron de pertenecer a la antigua federación para trasladarse a la cercana y afín con al poder municipal, la recién creada FAV Murcia, de José Luis Marco, que el PP mimaba para que sirviera de correa de transmisión del mismo y dejándoles casi el exclusivo papel de celebración de fiestas y eventos menores, pero negándoles de hecho la posibilidad “molestar” al Ayuntamiento con reclamaciones o peticiones ciudadanas comprometedoras. Un claro ejemplo de promoción del clientelismo político tejido hábilmente con AA.VV., Hogares del Pensionistas, Asociaciones de Mujeres... que buen papel ha jugado en los más de 25 años de alcaldes en la Glorieta y pedáneos en la mayoría de las pedanías del término municipal. Un ejemplo que evidencia lo anterior, lo sufrimos en el Barrio del Carmen,

que por la dejación y abandono de su misión de atender las demandas vecinales por parte de su último presidente, Mariano Vicente de Haro, por iniciativa de un grupo de vecinos desatendidos se creó una segunda asociación, la “*Asociación de Vecinos Carmelitanos*” que ha llenado el vacío creado por la disfunción de la histórica asociación del Barrio del Carmen.

Y en esta historia ciudadana, la *Plataforma Pro-Soterramiento de las Vías de Murcia* ha protagonizado el capítulo más consistente y pertinaz del movimiento vecinal en nuestra ciudad, durante treinta años, en defensa de los barrios del sur de Murcia y de la modernización de las instalaciones ferroviarias de la ciudad. No es el lugar de extenderme en más detalles, pero esta Plataforma fue creada como una agrupación de asociaciones de vecinos de los barrios afectados: Patiño, Barriomar, San Pío X, Santiago El Mayor, Barrio del Progreso y Barrio del Carmen, junto a la Federación Regional de AA.VV., ante una propuesta de nueva estación planteada por el alcalde José Méndez, que mantenía las vías en superficie y consumaba la división de la ciudad por las vías del ferrocarril.

Su creación y su decidida actividad inicial supuso la apertura de un proceso de cambio social y de conciencia ciudadana, que acabó con el archivo del proyecto propuesto por Méndez y la generación de un proyecto de soterramiento que aún no se ha culminado, aunque parece en vías de solución, tras haber sido asumido por el nuevo gobierno surgido de la moción de censura a Mariano Rajoy de Junio de 2017. Proceso de cambio que no se ha retomado en Murcia hasta los primeros pasos del 15M, o la creación de las PAHs, especialmente la murciana, una de las primeras en surgir, en la que junto a su creador, Joaquín Sánchez, “el cura de la PAH”, también participa un viejo conocido y amigo, el cura Pepe Tornel, quien desde el inicio había estado en la gestación la asociación de vecinos del Barrio del Progreso y de la Federación Regional de AA.VV.

El estallido de la burbuja inmobiliaria y la crisis de la construcción ocasionó cierta pausa en la reivindicación del soterramiento, pero en 2012 se abre un nuevo ciclo tras una propuesta gubernamental que priorizaba la llegada del AVE frente al proyecto de soterramiento, que posponía no sólo una infraestructura que implicaba a las tres administraciones públicas y el cierre de la cicatriz de las vías que cruza la ciudad de Murcia, sino también la construcción de una estación intermodal que dará servicio a toda la Región. Dimensión y concepto, la *intermodalidad*, del que podemos hacer

gala de haber sido pioneros en Murcia en su defensa, en una nueva estación que integraría el ferrocarril y el resto de transportes terrestres. En este nuevo ciclo que se abre en 2012, con la Plataforma Pro-Soterramiento en su centro, un buen colectivo de personas que habían pertenecido a las olvidadas asociaciones vecinales, pero compartían nuestra lucha como suya, se implicaron y apoyaron nuestra reivindicación, sumando gente joven, hasta el punto de lograr sacar a la calle tras años de lucha la mayor manifestación que ha visto la Región de Murcia, el 30 de Septiembre de 2017.

Con el dato añadido de la creación de nuevas asociaciones de vecinos en barrios en donde las viejas asociaciones habían languidecido o desaparecido, como es el caso de la Nueva Asociación de Vecinos de Santiago el Mayor o de San Pío X, lo que no deja de resultar halagüeño y estimulador al comprobar que el movimiento ciudadano sigue vivo y manifiesta “brotes verdes” que son dignos de resaltar.

En mi opinión el movimiento vecinal, como concreción más evidente de los movimientos ciudadanos, es la representación más genuina de la tan cacareada “sociedad civil”, a la que se recurre en ocasiones interesadamente por parte de colectivos con intereses legítimos, pero corporativos, alejados y a veces opuestos a los intereses generales de la sociedad, que defiende el movimiento vecinal, independiente, libre y sin interferencias partidistas.

Joaquín Contreras Rivera
Plataforma Pro-Soterramiento de las Vías de Murcia

12. PEQUEÑAS UTOPIÁS DE IGUALDAD EN EL ÁMBITO COOPERATIVO.

Teresa Vicente Giménez

La igualdad, aunque jurídicamente reconocida en la segunda mitad del siglo veinte aún no ha sido construida. En este sentido, el derecho de asociación y la participación social es un instrumento jurídico para el avance del poder de la ciudadanía en la construcción real de la igualdad. El modelo social y participativo se manifiesta de manera clara en la organización empresarial de la Cooperativa, donde el capital social, las decisiones y los beneficios se reparten de manera democrática e igualitaria entre todos los socios y socias.

En el ámbito de la Administración del Estado, la igualdad, la participación, la transparencia, y el acceso a la información en la gestión pública de los asuntos que afectan a los ciudadanos y ciudadanas abre el camino hacia una democracia participativa y cooperativa, capaz de afrontar con éxito la responsabilidad social y ecológica que protagoniza la ciudadanía en el siglo XXI. El desarrollo normativo de la participación, transparencia y el buen gobierno se ha llevado a cabo recientemente, tanto en el ámbito internacional como en el nacional y el autonómico. En España, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y en la Región de Murcia la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de transparencia y participación ciudadana.

En España, la construcción del Estado social en los años ochenta dio un impulso al movimiento asociativo, a la participación y en especial al modelo cooperativo. En estos años, como abogada en ejercicio, actué en el turno de oficio para redactar los estatutos de las Cooperativas de Enseñanza, y tuve la suerte de ser designada para la redacción de los estatutos de la cooperativa que correspondía a Juan Antonio Pedreño, que lleva al frente de la Unión de Cooperativas de Enseñanza de la Región de Murcia desde 1986.

En la actualidad participo en el proyecto cooperativo “Mujeres con Energía”, que parte del encuentro nacional de *Mujeres* socias de cooperativas de *Energía* renovable que tuvo lugar que tuvo lugar en Madrid en Enero de 2018, de donde surgen dos proyectos: Uno, crear un modelo

de estatutos sociales para las cooperativas de energía renovables que asegure la plena participación de las mujeres en las decisiones, la igualdad y la transparencia. Y dos, la constitución de la primera cooperativa de mujeres de producción y distribución de energía solar. En ambos proyectos he participado como coordinadora jurídica de los modelos de estatutos.

La modificación del modelo de estatutos sociales para la plena incorporación de la mujer, incluyen la transparencia y el buen gobierno tanto en el objeto social, como en los derechos de las socias y de los socios:

Artículo 2. Objeto social.

El objeto social de la cooperativa será la comercialización, distribución y producción de energía procedente de fuentes renovables, así como la prestación de servicios de consultoría u otros, y la distribución de productos energéticos relacionados. También tiene como objeto social fundamental la plena y efectiva participación de la mujer en el mundo de la energía, con un carácter transfronterizo e intercooperativo. Además, realizará actividades destinadas a promover, impulsar y defender tanto el conocimiento y como el uso de la energía considerada como un derecho humano basado en los valores de igualdad, justicia social y respeto al medio ambiente, incluyendo la defensa de los derechos de las personas consumidoras. Y el funcionamiento como organización basada en los principios de transparencia, participación y buen gobierno.

Artículo 14. Derechos de las/os socias/os.

- 1. Las/os socias/os pueden ejercitar, sin más restricciones que las derivadas de un procedimiento sancionador, o de medidas cautelares estatutarias, todos los derechos reconocidos legal o estatutariamente.*
- 2. Las personas socias tienen derecho a la composición paritaria de los órganos gestores y de la cooperativa. La cooperativa desarrollará las acciones positivas necesarias para que el número de personas socias tienda a ser paritario. Hasta que no se alcance ese coeficiente la representación de los órganos gestores se nutrirán de las socias existentes para conseguir el preceptivo equilibrio paritario.*
- 3. La cooperativa desarrollará todos los principios de la Ley de transparencia y buen gobierno y los ampliará en un plan de publicidad activa para que las personas socias y la ciudadanía del entorno puedan*

conocer los objetivos, los resultados y los proyectos. La cooperativa ejercerá una rendición de cuentas interna a las personas socias y externa de su objetivo de política medioambiental y de género. Y contará para ello con un código de ética medioambiental y de género.

4. *Las personas socias tienen, para el desarrollo efectivo de la igualdad, la soberanía y el poder de decisión de la Asamblea, el derecho a participar de forma presencial o telemática en todas las decisiones que afecten al funcionamiento general de la cooperativa. Trimestralmente se podrá celebrar una Asamblea informativa y una Asamblea extraordinaria a propuesta del 25% de las personas socias”*

Por otro lado, la propuesta ecofeminista de crear una Sociedad Cooperativa de energía renovable de Mujeres, también incluye en sus estatutos sociales, tanto en el objeto social y la actividad económica (artículo 2. P1), como en los derechos de las personas socias (artículo 10), el modelo participativo, distributivo y de género, la información, la transparencia y el buen gobierno:

Artículo 2. Objeto social y actividad económica

El objeto social de la cooperativa es fomentar un nuevo modelo energético basado en energías renovables, distributivo y democrático, priorizando la participación de las mujeres en todos los procesos. Asimismo, el objeto de esta cooperativa es la creación de puestos de trabajo dignos para las personas socias trabajadoras. En este objeto se implicarán todas las personas socias consumidoras y todas las personas socias trabajadoras.

Las actividades económicas que para el cumplimiento del objeto social desarrollará la cooperativa serán las siguientes:

- a. *Desarrollo y ejecución de proyectos de producción de energía procedente de fuentes renovables, así como la venta de energía generada.*
- b. *Desarrollo y ejecución de proyectos de autoconsumo.*
- c. *Prestación de servicios de consultoría, asesoramiento u otros.*
- d. *Prestación de servicios energéticos.*
- e. *Organización e impartición de actividades de formación reglada y no reglada.*

- f. Organización y participación en conferencias, charlas, congresos, etc.*
- g. Divulgación de nuestro objeto social incluyendo las redes sociales.*
- h. Formulación, promoción, participación, desarrollo y/o ejecución de proyectos (incluidos europeos y de cooperación internacional) relacionados con nuestro objeto social:*
- Energía: energías renovables, ahorro y eficiencia energética, autoconsumo, gestión de la demanda, nuevo modelo energético, redes inteligentes, transición energética, pobreza energética, transporte sostenible, etc.*
 - Medio Ambiente: transición ecológica, mediación de conflictos socioambientales, educación ambiental, gestión ambiental, reciclaje, agroecología, soberanía alimentaria, productos ecológicos, movilidad sostenible, etc.*
 - Género: planes de igualdad, feminismo, ecofeminismo, liderazgo y empoderamiento de las mujeres, lucha contra la violencia de género, etc.*
 - Sociales: cooperación al desarrollo, proyectos de desarrollo local, proyectos de desarrollo rural, etc.*
 - Ingeniería y arquitectura: proyectos de rehabilitación, etc.*
- i. Formulación, promoción, participación, desarrollo y/o ejecución de proyectos y líneas de investigación e innovación incluida la línea de innovación social.*

Artículo 10. Derechos de información, transparencia y participación.

- 1. Las personas socias pueden ejercitar, sin más restricciones que las derivadas de un procedimiento sancionador, o de medidas cautelares estatutarias, todos los derechos reconocidos legal o estatutariamente.*
- 2. La cooperativa desarrollará todos los principios de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno y los ampliará en un plan de publicidad activa para que las personas socias y la ciudadanía del entorno puedan conocer los objetivos, los resultados y los proyectos.*
- 3. En especial tienen derecho a:*

- a. Consumir o beneficiarse de los servicios que la cooperativa provee, conforme a su objeto social.*
- b. Asistir, participar en los debates, formular propuestas según regulación estatutaria y votar pro-puestas en la Asamblea General y demás órganos colegiados de los que forme parte.*
- c. Ser electora y elegible para los cargos de los órganos sociales.*
- d. Participar en todas las actividades de la Cooperativa, sin discriminaciones.*
- e. En el caso de las personas socias trabajadoras, recibir periódicamente, en plazo no superior a un mes, percepciones a cuenta de los excedentes de la Cooperativa denominados anticipos societarios que no tienen la condición de salario, según su participación en la actividad cooperativizada.*
- f. Al retorno cooperativo, en su caso.*
- g. A la actualización, cuando proceda, y a la liquidación de las aportaciones a capital, así como a percibir intereses por las mismas, en su caso.*
- h. La baja voluntaria.*
- i. Recibir la información necesaria para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.*

Los derechos reconocidos en este artículo serán ejercitados de conformidad con las normas legales y estatutarias y los acuerdos válidamente adoptados por los órganos sociales.

La participación mínima obligatoria de la socia en la cooperativa será la siguiente:

- 1. Para las personas socias consumidoras la aportación será de 100 euros.*
- 2. Para las personas socias trabajadoras a jornada completa, con dedicación exclusiva en su prestación de trabajo en la cooperativa, la aportación será de 200 euros, salvo cuando existan causas justificadas para liberarles de esta obligación en la medida que proceda, en cuyos supuestos decidirá el Consejo*

Rector. Cuando no trabajen a jornada completa, no habrá incompatibilidades a no ser que la asamblea así lo determine.

3. El importe de las aportaciones obligatorias de los/as socios/as que ingresen con posterioridad a la constitución de la Cooperativa no podrá ser inferior a la cantidad establecida como aportación obligatoria mínima en estos Estatutos, ni superior al importe de las obligatorias exigibles en ese momento, actualizadas según el IPC.

4. El desembolso de las aportaciones por los/as nuevos/as socios/as se efectuará en las mismas condiciones que se exigieron a los/as ya socios/as, salvo que la Asamblea General establezca motivadamente condiciones más favorables.

En febrero de 2018 tuvo lugar en Bilbao el primer encuentro de Mujeres sobre Género y Energía, donde “Mujeres con Energía Cooperativa” estuvo presente. En septiembre de 2018 se promovió en el sector energético un manifiesto para luchar por la paridad en los actos público “En Energía No sin Mujeres” donde las y los firmantes nos comprometemos a participar sólo en aquellos eventos de más de dos ponentes en los que se haya contado al menos con una mujer como experta, en él se declara que se trata de aumentar la presencia pública de expertas “de manera que la transición energética hacia un modelo más sostenible sea también la transición hacia un modelo más justo”.

Hay que subrayar la importancia de que las mujeres estemos representadas en todos los ámbitos jurídicos y políticos, en especial en el ámbito cooperativo y energético, porque son alternativas de cambio para un futuro sostenible social y ecológicamente, que actualmente siguen altamente masculinizados, a pesar de las leyes de igualdad y de equidad. Aún hay un camino por recorrer para llegar a la igualdad real.

Teresa Vicente Giménez
Filosofía del Derecho
Universidad de Murcia



13. POR UNA CIUDADANÍA PROTAGONISTA EN LA GOBERNANZA DE SU MUNICIPIO.

Helena Galán Soria

Concejala de Participación ciudadana.

Ayuntamiento de Toledo.

Mi nombre es Helena Galan Soria, defensora de los Servicios Públicos y empeñada en conseguir una Democracia Real y efectiva donde en cada municipio se cogobierne con la ciudadanía, donde la ciudadanía se considere protagonista en la Gobernanza de su municipio.

Concejala de Participacion Ciudadana del Ayuntamiento de Toledo y empeñada en hacer de Toledo una ciudad gobernada por, para y con la ciudadanía. Durante estos cuatro años en la ciudad de Toledo se ha avanzado mucho en temas de Participación y, entre otras acciones, se han celebrado dos Congresos de Participacion Ciudadana, uno de ellos Internacional.

Mi experiencia empieza hace años cuando decidí denunciar la situación por la que pasaba la sanidad en Castilla-La Mancha; junto con unas compañeras conseguimos agruparnos en una Asamblea en Defensa de la Sanidad Publica, y comprendí que la lucha en solitario es imposible y por ello considero que el derecho de asociación es importantísimo para conseguir que personas con el mismo objetivo luchen por conseguirlo en grupo.

Convencida que ha llegado el momento de que la ciudadanía tenga realmente herramientas para participar en la vida pública y para ello las administraciones públicas tienen la obligación de hacer posible que la ciudadanía participe en la misma..

Las administraciones tenemos la obligación de informar, formar en materia de participación. Tenemos el mandato de la ciudadanía de hacerles participe de nuestras políticas y para ello es muy importante darles cauces y mecanismos para ello, legislando a favor de la participación, formando a los empleados públicos, y ediles así como a la ciudadanía en general. Es necesario que desde edades tempranas nuestros discentes aprendan mecanismos de participación para que cuando lleguen a la edad adulta sean capaces de participar de manera activa en las políticas de su entorno.

Mi experiencia ha sido muy satisfactoria habiendo conseguido poner en marcha los I Presupuestos Participativos de la Ciudad de Toledo en la democracia, poniendo en manos de la ciudadanía 1 millon de euros, que en la actualidad están en proceso de ejecución, ejecutados o licitándose, proyectos importantes para la ciudadanía que hacen posible que entre todas y todos hagamos CIUDAD.

Durante el primer año de legislatura conseguimos elaborar un Reglamento de Participación Ciudadana de los Distritos de Toledo donde se les devolvía el voto a la ciudadanía en unos órganos creados llamados Consejos de Participación Ciudadana donde están todos los colectivos del Distrito así como la ciudadanía que quiera participar con voz y voto. Reglamento aprobado por unanimidad de los cuatro grupos políticos con representación en la corporación municipal.

Durante estos años desde la concejalía con el empeño de formar e informar a la ciudadanía se han desarrollado numerosos encuentros con diferentes colectivos y tratando numerosos temas, incluyendo las conclusiones en diferentes documentos, se ha desarrollado el I Encuentro Internacional de Participación Ciudadana, con un éxito rotundo agrupando a los mejores expertos en materia de Participación.

Para mi el derecho de asociación y de la participación son un paso importante para la ciudadanía pero no nos podemos quedar ahí, tenemos que elaborar cauces donde la ciudadanía en general puedan tener derecho a esa participación sin limitarla solo y exclusivamente a las asociaciones.

El poder real le tiene la ciudadanía en general ya sea de manera asociada o de manera individual o colectiva sin necesidad de asociarse.

Indudablemente simplemente el hecho de que las instituciones legislen y pongan herramientas al alcance de la ciudadanía para que participe es una manera de legitimar un poder que hasta hace poco tiempo solo se le otorgaba cada 4 años.

Estoy convencida por que los resultados lo avalan que tanto la participación como la transparencia y el buen gobierno están íntimamente relacionados, hasta el punto de que a mayor participación mayor transparencia y ello conlleva un Buen Gobierno.



Imágenes Congreso Internacional de Participación Ciudadana. Toledo. Octubre 2018.

Esta demostrado que a mayor numero de actores, la probabilidad de éxito es superior, con una disminución de la corrupción.

Todo esto con un único objetivo conseguir una Democracia Real y Efectiva y conseguir un Cogobierno con la ciudadanía. Gobernar para, por y con la ciudadanía es uno de los retos que debemos de conseguir entre todas.

Helena Galán Soria

Activista en defensa de la Sanidad Publica y Concejala de Participación Ciudadana y Transparencia en el Ayuntamiento de Toledo. 2015-2019.



14. Los derechos de participación y asociación hacen realidad el aserto constitucional de que la soberanía nacional reside en el pueblo español.

Luis F. Maeso Seco

Profesor de Derecho Administrativo y Secretario
Académico de la Facultad de Derecho y Ciencias
sociales de Castilla-La Mancha (Ciudad Real).

- 1ª) ¿CUAL ES TU EXPERIENCIA/ OPINIÓN SOBRE LA PARTICIPACIÓN Y EL DERECHO DE ASOCIACIÓN COMO ELEMENTO DE CAMBIO E INNOVACIÓN SOCIAL?

Vaya por delante que, en las líneas que siguen, voy a referirme en mayor medida al derecho de participación (art. 23.1 de la CE, entre otros) y menos al de asociación (art. 22 del mismo Texto constituyente), pues mi formación académica -y sesgo- declaradamente administrativista hace que el segundo me quede algo más “lejos” que el primero. Dicho esto, he de escribir -y al tiempo confesar- que mi opinión sobre este interrogante inicial que aquí se plantea es una y, distintamente, mi experiencia (jurídico-académica e incluso vital) otra muy distinta. Quiero decir con ello que, desde un punto de vista estrictamente teórico o académico, considero indudable que el derecho de participación y el de asociación son, a un mismo tiempo, motor y consecuencia del cambio y de la innovación social. Expresado de otro modo: que la sociedad se transforma (por su propio carácter dinámico y por su constante necesidad de adaptación a entornos -antes naturales y ahora artificiales- siempre cambiantes); y que lo hace a impulsos no solo -ni principalmente- individuales (que también), sino sobre todo de tendencias o corrientes (de opinión y acción) de carácter colectivo (participativas y asociativas); y ello, ya sea en su formulación más tradicional o “institucionalizada” (ej., vía elecciones, afiliación a partidos políticos y sindicatos, etc.), o a través de otras fórmulas algo menos “ordenadas” o “alternativas” (del tipo manifestaciones y reuniones en espacios públicos, o incorporación a asociaciones no gubernamentales, fundaciones sin ánimo de lucro, etc.). Pues bien, si lo anterior es cierto, también lo es que aquellos movimientos colectivos (de cambio e innovación social) generan (bien entendidos y si alcanzan una intensidad suficiente) una suerte de “círculo virtuoso” en constante retroalimentación, pues los

cambios e innovaciones sociales (impulsados por movimientos participativos y asociativos) derivan en nuevas realidades e ideas socialmente significativas, que, en el momento de su efectiva implementación o al poco tiempo de llevarla a cabo, dan lugar a nuevos cambios e innovaciones (fruto de la propia dinámica -evolutiva o de adaptación-a la que antes nos referíamos); y así vuelta a empezar. Por el contrario, mi experiencia y entendimiento (académico, pero sobre todo vital) distan mucho de esta optimista aproximación teórica al derecho de participación (y al de asociación); y ello por dos razones principales. La primera porque la sociedad y sus movimientos de base colectiva (o asociativa), por lo general y aún con señaladas excepciones (ej., corrientes revolucionarias o revueltas populares), no vehiculan sus “innovadoras” aspiraciones o ideas a través de aquellas formas menos “ordenadas” o flexibles (y de activación casi espontánea) a las que me acabo de referir -como creo que sería deseable-, sino que lo hacen inspirados (cuando no directamente convocados) desde -y por- aquellas otras instancias “formalizadas” de acción social y de base ideológica (ej., partidos políticos, sindicatos, etc.), o incluso por “los media” y las redes sociales (piénsese en las *fake news*). Algo que, a mi modo de ver, les priva de lo que debería ser su verdadero interés o carácter definitorio (lograr un pretendido cambio social “de abajo a arriba”) y les confiere otro muy distinto de mera “segunda instancia” confirmatoria o de rechazo -según los casos- de las decisiones previamente adoptadas en aquellas sedes político-administrativa “institucionalizadas” (es decir, de “arriba abajo”); todo ello -eso sí- disfrazado de una supuesta innovación social espontánea. Y la segunda razón de mi escepticismo en esta materia es que, para ser sinceros y haciendo un ejercicio de sana autocrítica, la experiencia (siquiera nacional o interna) también nos demuestra -y en esto coincido con PÉREZ GONZÁLEZ- que los españoles pecamos de cierto “cinismo político” o, por mejor decir, que nuestras supuestas y declaradas ansias de participación (y asociacionismo) no encuentran adecuado reflejo en la realidad. Los datos no mienten, y lo cierto es que los niveles o porcentajes de asociacionismo, o los de participación en las sucesivas convocatorias electorales que han tenido lugar en España (desde 1978 y hasta la fecha), así parecen corroborarlo (pues, si bien existe una cierta tendencia al alza en ambos campos -sobre todo en lo que al asociacionismo se refiere-, también lo es que las cifras de participación patrias, siquiera electoral, no alcanzan el 74% de media). Por tanto, y en coherencia con todo lo expuesto, no puedo sino reiterarme en mi toma de postura inicial, esto es, en que aún existe una

distancia considerable entre la importancia teórico-académica (o de “deber ser”) que concedemos al derecho de participación y al de asociación (en su cualidad de elementos de cambio e innovación social) y la que en efecto (o “en verdad”) alcanzan a la luz de la experiencia.

- 2ª) ¿CREES QUE EL DERECHO DE ASOCIACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN SIGNIFICAN REALMENTE ALGÚN TIPO DE PODER DE LA CIUDADANÍA?

Por supuesto que sí. De hecho, y a mi modesto parecer, el derecho de participación y por ende el de asociación constituyen una vía privilegiada de empoderamiento ciudadano; cuando menos, a la luz de la caracterización moderna y democrática del Estado y de una Administración llamados a servir -desde el pluralismo- al interés general. Dicho de otro modo: el derecho de participación y el de asociación contribuyen de manera activa y enérgica a hacer realidad el aserto constitucional (v., art. 1.2 de la CE) de que la soberanía (nacional) reside en el pueblo español en su conjunto (dicho sea de paso), del que emanan por lo demás “...todos los poderes...” del Estado. Un aserto -hoy constituyente y casi dado por supuesto- que, sin embargo (y por no retrotraernos demasiado en el tiempo), se encuentra en la base y raíz mismas del nacimiento (y evolución posterior) de un Estado (y de una Administración) “contemporáneos”, modestamente liberales y de Derecho (s. XVIII). Un Estado y una Administración que mutan en democráticos, sobre la base, precisamente y entre otras, de la articulación de unas “nuevas” -en aquel momento- fórmulas de participación (electoral) capaces de traducir institucionalmente las exigencias de legitimidad democrática de la colectividad (siquiera fuese en su entendimiento de legitimidad -o democracia- representativa, de segundo grado o indirecta, s. XIX); y todo ello hasta adquirir, ya en nuestros días (s. XX y XXI), unos tintes de demanda o caracterización social (en el sentido de Estado y Administración que prestan de servicios), y por lo mismo de “gobernanza” (esto es, de buen gobierno “relacional” entre instituciones políticas y ciudadanos), que encuentran, justamente en el derecho de participación y de asociación un medio para su realización. Así pues, el derecho de participación y de asociación, ya en nuestros días, consienten y favorecen el *sorpasso* -tal vez definitivo- de una asimismo clásica y modesta aspiración liberal (de legitimación popular e indirecta) por parte de un Estado y de una Administración en verdad distintos, y que

se asientan sobre los -más sólidos- cimientos que ahora les proporciona una legitimidad democrática en condiciones de serlo también directa de la mano de las nuevas tecnologías (en particular, de aquellas que pertenecen a la subcategoría “de la información y la comunicación” o TIC). Porque ocurre, en efecto, que las TIC no solo facilitan el antecitado *sorpasso* (estatal y administrativo) de los modelos y vías de participación (y asociacionismo) tradicional, sino que nos sitúan a las puertas de una nueva metamorfosis del Estado (y de la Administración) llamado a serlo digital (4.0), “inteligente” (artificialmente) y fundado -como se ha dicho- sobre una distinta “democracia inmediata” (y que comienza a demandar la ciudadanía). Expresado en otros términos: estamos en el umbral de una democracia superadora (complementaria, en principio, pero quién sabe si sustitutiva) de otra ya tradicional (basada casi exclusivamente en la mera participación política y puntual -comúnmente cuatrienal- en unas elecciones “en formato papel”). Una democracia que propugna otro tipo de participación (mucho más intensa, viva y ágil), y en la que el ciudadano está llamado a intervenir en los “asuntos públicos” en cuanto tales (esto es, no solo con carácter previo al establecimiento de las grandes líneas decisionales desde los estadios políticos de representación indirecta, sino también en el día a día de la gestión directa “de la cosa pública”); y ello de un modo potencial y tendencialmente constante, gracias a las posibilidades que nos brindan las TIC (p. ej., participar en el Pleno de un Ayuntamiento con tan solo apretar un botón desde una aplicación móvil). El derecho de participación y de asociación, así entendidos, están en el origen de la soberanía y del “poder ciudadano” respecto de un Estado y una Administración que se proclaman en España sociales, de Derecho y, desde luego, democráticos (v., art. 1.1 de la CE); y, a buen seguro, lo estarán también (junto con el movimiento asociativo) en la base-legitimación de un Estado y de una Administración digitales (en la que ya nos encontramos), colocando a la ciudadanía (y a su interés general) en el centro de la acción pública (o, al menos, así debería ser).

- 3ª) ¿PORQUÉ ES NECESARIO/POSITIVO TRABAJAR ACTIVAMENTE POR LA PARTICIPACIÓN, LA TRANSPARENCIA Y EL BUEN GOBIERNO?

Creo que la respuesta a esta pregunta es relativamente sencilla en su enunciación (aunque tremendamente trascendente a la luz de las

implicaciones que incorpora); y es que no podemos seguir generando desafección por “la cosa pública”. Es decir, y sin ánimo de resultar dramáticos, porque no hemos de continuar proporcionado argumentos a quienes pretenden arrumbar las instituciones y la caracterización (de Derecho, democráticas y sociales) de las que -tras no pocos sacrificios y esfuerzos- se ha dotado el Estado y la Administración Pública españoles; y que están llamados -en particular esta última- a servir el interés general desde la objetividad, la eficacia y la eficiencia (por no hablar ahora de la desconcentración, la descentralización y la coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al propio Derecho, v., art. 103.1 de la CE, entre otros). Porque sucede, en efecto, que si la Administración Pública (en tanto que herramienta ejecutiva del Estado-Gobierno) está llamada a servir al antedicho interés general, pero ocurre también que la ciudadanía llega al convencimiento -en ocasiones no erróneo- de que fruto del uso y abuso que se ha hecho de los mecanismos de participación tradicionales aquel interés ya no representa sus legítimas aspiraciones y preocupaciones (a todos los niveles), sino que es encarnación de otros anhelos (personales, de partido, etc.), bien podría llegar a la conclusión igualmente -como de hecho ya sucede- de que aquella Administración (y por ende el propio Estado-Gobierno al que responde) sirve en realidad a unos intereses espurios; y que, por lo mismo, cabría postular su eventual desaparición (recuérdese a este respecto, y siquiera sea entre paréntesis, que ya desde los albores del Derecho administrativo contemporáneo -s. XVIII- y hasta nuestros días, la Administración pública, en su cualidad de persona jurídica propia o singular, solo tiene sentido y se justifica, cabalmente, porque existe un interés general también particular y distinto, de modo que si éste se puede cuestionar, se cuestiona igual y legítimamente a aquélla). Así las cosas, parece innegable que, o bien somos capaces de trabajar en pro de la transparencia, el buen gobierno y de su derivada lógica, esto es, la participación ciudadana (articulando nuevos canales y fórmulas de la misma que consientan a los ciudadanos concurrir en la determinación real y efectiva del interés general), o bien la brecha entre el nivel de decisión política (con sus representantes al frente) y la cota en la que se residencia el pueblo (los representados), y su soberanía, se seguirá agrandando, con todos los peligros que ello conlleva. En pocas palabras y ya para concluir: opino que es del todo necesario trabajar de manera activa en la implementación de los paradigmas de la transparencia, el buen gobierno y la participación en nuestras Administraciones (y en el entero Estado-Gobierno) porque, de lo contrario, nos estaremos jugando mucho; a saber,

el cuestionamiento del entero sistema político-administrativo tal cual hoy lo conocemos por parte de la ciudadanía, esto es, del soberano pueblo español.



D. Luis Francisco Maeso Seco (1972) es Profesor Contratado Doctor (acreditado Prof. Titular ANECA) desde el año 2012 en el Área de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Ciudad Real (Universidad de Castilla-La Mancha, UCLM, España), donde imparte clases en diferentes asignaturas (del Grado en Derecho, del Grado en Relaciones Laborales y del Máster Universitario de Acceso a la Abogacía o MUAA). Sus principales aportaciones y trayectoria científica (desde el año 1994 y hasta la fecha)

lo han sido en calidad de autor de tres monografías (sobre el personal directivo público y su régimen jurídico), de cerca de una decena de artículos en revistas (indexadas) de reconocido prestigio (tanto españolas como extranjeras), que a ello añade más de una veintena de capítulos de libros (publicados en editoriales con índices de calidad de nuestro país, ej., Aranzadi-Civitas-Thomson Reuters, La Ley, Tirant Lo Blanc, etc.), así como sus más de noventa crónicas (de legislación y jurisprudencia) recogidas en publicaciones, asimismo, de autoridad contrastada (ej., REDA, EPLR, etc.), o sus varios informes y dictámenes (tanto para instituciones públicas -ej., INAP, JCCM, etc.- como privadas -ej., empresas dedicadas a la actividad urbanística- en nuestro país, pero también europeas, ej., para la *Presidenza del Consiglio dei Ministri* de Italia), habiendo participado, en más de una veintena de Congresos, Seminarios, mesas redondas, etc. (de ámbito local, regional-autonómico, nacional e internacional) sobre los más variados temas relativos al Derecho Administrativo, medioambiental y de la Unión Europea.



Imágenes proceso participativo LPCLM. 2018

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, al final de este libro y más de cuarenta años después. 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, que presidía en 1979 Julia Bascuñana, como nos recuerda **Joaquín Contreras** en su magnífica colaboración sobre la Plataforma Pro Soterramiento de las Vías y la historia del movimiento ciudadano murciano. Compartí, 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 el año 1982, 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 Juvenil 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 asociaciones y equipamientos públicos libres y abiertos como el de LA NAVE, espacio joven, que tras más de 30 años de navegación sigue desplegando sus velas para la participación, creación, integración y la interculturalidad, desde Latinoamérica a Senegal, desde el K pop coreano a los bailes orientales..., a través de la radio, la música, la imagen, el baile, ...,



Fiesta Fin de Curso. Espacio Joven. LA NAVE. 2014

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, 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 señala mi querida directora de tesis en el prólogo de este libro, **Encarna Serna**, 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 esa es la finalidad de esta obra, compartir ideas y conocimientos, experiencias y vivencias sobre una cuestión que, a lo mejor sin saberlo, ha sido y es fundamental para ser las personas y también la sociedad que somos. Dice **María José Campillo** en su preciosa aportación con visión eco-feminista a este libro, que 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 recuerda en la introducción mi admirado Presidente del Consejo de la Transparencia, **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 los conflictos que forman parte de la realidad humana. Pero yo tengo tanto que agradecer personal y colectivamente al asociacionismo y a la participación, que ha merecido la pena el esfuerzo por 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 tantos 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 Helsinki hasta Toledo, desde México hasta Vitoria, desde Porto Alegre hasta Gijón.





Prefeitura (alcaldía) de Porto Alegre. Proyecto Internacional Eurolatinoamericano de Participación Juvenil. 2006.

Y en este esfuerzo, la ayuda de todas las personas que han contribuido en esta obra, ha sido especial, porque me parecía imposible hablar de participación y no contar con diferentes voces y visiones de esa realidad y necesitaba las aportaciones plurales y diversas de personas para mí importantes en la participación y el asociacionismo. Con todas ellas he compartido algunos momentos y procesos importantes para mi propio aprendizaje, y leyendo sus textos sólo puedo sentirme agradecido por su calidad y porque hay parte de mí en lo que comparten. Así que, además de a las personas que ya he nombrado, gracias a **Juan Lu Aparicio**, de quien admiro su fusión de energía creadora y procesos socioculturales; a **Madhi Cisse Ba**, con quien hace una década empecé a conocer la realidad de las personas que dejaron África para encontrar un futuro mejor y de cómo agrupándose en asociaciones encuentran un espacio para participar; a **José Antonio Gómez Hernández**, viejo compañero de pupitres de madera y compartiendo ahora nuevas ilusiones para difundir la transparencia, la participación y el buen gobierno entre la gente más joven; **Claudia Carrasquilla**, que me ayudó a profundizar en las metodologías participativas que más empoderan a la gente, como la IAP, y comprobar que la participación es herramienta fundamental para la integración de las miles de personas que desde otros continentes, en este siglo XXI comparten tiempo y espacio con nosotros; a **Manuel Pleguezuelo**, a quien conocí desde la investigación en temas de juventud, compartiendo espacios de debate y formación, y a quien tenemos que agradecer su esfuerzo, tesón y conocimientos para poner en marcha, posiblemente, el primer modelo jurídico – administrativo organizado de participación ciudadana en una comunidad autónoma en España; a **José Luis Marco**, y su continuado esfuerzo por impulsar un resurgir de las entidades vecinales en los barrios de Murcia; a **Paqui Pérez López**, por su ilusión y energía para iniciar una experiencia de gestión municipal de los asuntos públicos con una perspectiva social y participativa; a **Juan Diego López Giraldo y Cristina Mena**, por enseñarme el potencial del voluntariado ambiental como herramienta participativa para el desarrollo sostenible y poder colaborar con sus esfuerzos; a **Ignacio Álvarez Castellanos**, que desde el equipo de la Asociación de Vecinos de Vistabella me ayuda a mantener el “hilo” desde mis orígenes juveniles hasta estas páginas; a **Teresa Vicente**, de quien admiro su lucha por una visión de la justicia y del derecho transformadora y ahora también, su iniciativa de cooperativa eco-feminista; a **Helena Galán**,

que desde la Concejalía de Participación en Toledo ha puesto en práctica la experiencia de un ayuntamiento que apueste de verdad por la participación y que junto con la Dirección de Participación de la Junta de Castilla- La Mancha dirigida por **Jose Luis García Gascón** ha situado a esta comunidad en la primera línea de las experiencias innovadoras participativas de las Administraciones Públicas; y a **Luis Maeso**, con quien comparto la necesidad de hacer que el derecho administrativo supere el miedo a la participación y amplíe y “estire” las posibilidades del derecho de participación, sin caer en “maquillajes participativos”.



Jornada formativa para asociaciones. Universidad de Murcia. 2007.



Radio. 25 ANIVERSARIO Asociación Juvenil Onda Nave. 2015.



Jornadas Ludus Myrtea. La Nave, espacio joven. 2015.

No quiero finalizar este libro sin un especial agradecimiento a las personas que, cerca de mí, me ayudan a hacer realidad proyectos como éste. A mi hija **María de los Ángeles, Nines**, con quien aprendí en la práctica la importancia del voluntariado como herramienta de aprendizaje y participación, tanto que me hizo ser, de verdad, “rey mago voluntario” la madrugada de un 6 de Enero, llevando juguetes e ilusiones a niños emocionados. A mi hijo **Jose Manuel**, de quien aprendí la alegría infantil con la aventura educativa del movimiento scout, e hizo que me convirtiera en Secretario del grupo Scout Gilwell unos años. A mi esposa **Carmen Román**, que además de quererme y soportarme tiene el ánimo y el valor de leer y corregir muchas de estas páginas.

A mi hermano **José Luis** y su esposa **Isabel**, y mis sobrinos **Isa, Mar y Jose Luis**, que también saben mucho de asociaciones, como ASSIDO, o ser Esculta del grupo Scout Iradier, o jugador del Club de Tenis de Mesa la Nave.



35 ANIVERSARIO Grupo Scout Gilwell. La Nave, espacio joven. 2016.



Ensayos Festival de la canción Scout. ASDE. Centenario de Exploradores de Murcia.
Pérgola de San Basilio. 2012.

Y me gustaría también agradecer, como decía la canción de Los Beatles, “la ayuda de la amistad”, la de los antiguos compañeros de los pupitres de madera de los Maristas que de vez en cuando nos juntamos para tratar de recuperar nuestros recuerdos adolescentes; las amistades de mi barrio de Vistabella, cuyos lazos tejidos entre la Plaza de los Patos y las calles del barrio perduran para siempre; los compañeros y compañeras municipales de la Concejalía de Juventud; las amistades del ejercicio de la abogacía, la tripulación de La Victoria y el Zig-Zag, los amigos del Garruchal...

Me es muy difícil escribir nombres de esa familia que la vida te regala, que son los amigos y amigas, y conseguir que no se me olvide nadie importante para mí. Así que sólo voy a recordar a algunas personas que ya no están entre nosotros, como mi compañero de estudios, el más brillante de nuestra generación de derecho, y magnífico abogado, Ignacio de la Peña Velasco. O Jose Manuel Campillo, “Txiqui”, compañero municipal Técnico

de Cultura, que tanto aportó al cómic murciano, con su Asociación de Amigos del Tebeo; o Manuel Lario Bastida, viejo compañero de movimientos sociales y defensor de derechos humanos; y Ricardo Morejón de Girón Fernández, gran vecino vistabellero de mi escalera de al lado, que tanto hizo por el asociacionismo murciano, fuera en el Tenis de Mesa, en la fotografía o las Fiestas de Moros y Cristianos.

Y ahora sí, para finalizar, un recuerdo a dos de mis admirados maestros de leyes y del derecho, Felipe Ortega Sánchez y Antonio Reverte Navarro. Espero que sonrían al ver esta obra.

Francisco Manuel Reverte Martínez.



Centro LA NAVE, espacio joven. Fiesta Navedeña. 2011.

ANEXOS.

I. 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 Extremadura, 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. N° 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*, N°. 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, N° 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.

GALGANO, F, *Le associazioni 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*. N.º 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 legislatives 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*, N.º 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*, n.º 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 questione 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, 2ª edición, 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.], *El 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.

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, N° 228. págs. 96 a 126.

MENTXAKA ELEXPE, R.M, “Lex Rivi Hiberiensis, D° de Asociación y Gobernador provincial”, *Revista Internacional de Derecho Romano*, n° 2, 2009, págs. 1- 46.

MOLINA MOLINA, J, *Presupuestos Participativos: un modelo para priorizar objetivos y gestionar eficientemente en la administración 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*, n° 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*. n° 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* n° 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 cooperació 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

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. N° 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 Lluís 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*, n° 174. 2003.
- KERALA: referencia internacional de planificación participativa, *Papeles de relaciones ecosociales y cambio social*, n° 117, 2012.
- Democracias Transformadoras. Experiencias emergentes 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]*. N° 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 MERONÓ, 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.*

II. PROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN DE CASTILLA-LA MANCHA, MAYO 2019.

PROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN DE CASTILLA-LA MANCHA.

[Elaborada a través de un proceso participativo amplio por la Dirección General de Participación de la Vicepresidencia Segunda de la JCCM.

Aprobada por el Consejo de Gobierno de la JCCM para su remisión a Cortes el 14 de mayo de 2019].

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

El advenimiento de las democracias modernas supuso un nuevo marco general de derechos y libertades para la ciudadanía. Nuestra primera Constitución, la de Cádiz de 1812, reconocía que la soberanía residía en el pueblo y que de él emanaban todos los poderes. Sin embargo, no será hasta la llegada de la Constitución de 1869 cuando pueda hablarse con propiedad de la institucionalización de derechos tales como la libre asociación, el derecho de reunión y el de petición. El desarrollo de los sistemas democráticos ha hecho que, de entre los pilares básicos de los derechos constitucionales y democráticos, el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos como garantía para alcanzar el bien común, haya sido de los que más se han expandido.

En nuestra historia reciente cabe señalar el importante papel que una ciudadanía activa y participativa ha desempeñado en la consolidación de nuestro actual sistema democrático. Una ciudadanía que, expresándose a través de asociaciones con diverso objeto (de vecinos, culturales y sociales) y junto a organizaciones sindicales, políticas y estudiantiles, trabajó intensamente en favor del cambio político y de las libertades públicas propias de nuestro actual Estado social y democrático de Derecho, basado en el pluralismo y la participación política, social, económica y cultural.

Participación y democracia son, por tanto, dos realidades que no pueden concebirse aisladamente. Una sociedad será tanto más democrática cuando, además de garantizar un conjunto inalienable de derechos, posibilite y promueva para la ciudadanía una participación mayor y de más calidad.

En el contexto actual la profundización democrática se ha convertido en uno de los principales retos a nivel internacional, puesto de manifiesto por diferentes instancias de gobierno y por la propia sociedad civil. El impulso de formas directas de participación ciudadana que complementen las instituciones representativas se ha convertido en una demanda social de primera magnitud.

Se torna perentorio, en consecuencia, ensanchar los cauces participativos y las formas directas de participación de las que dispone, a día de hoy, la sociedad castellano-manchega, recogiendo la demanda expresada por la ciudadanía, avalada a su vez por las más relevantes

instituciones y foros nacionales e internacionales, y que encuentra su asiento y plena justificación en nuestros textos jurídicos fundamentales.

II

El derecho a la participación con vocación universal quedó recogido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948, cuyo artículo 21 proclama el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos y que, desde el punto de vista internacional, tiene también su plasmación en ámbitos sectoriales más concretos, como los artículos 12 y 13 de la Convención sobre los Derechos de Niños y Niñas de 1989, o el artículo 21 de la Convención Iberoamericana de Derechos de la Juventud de 2005.

En el ámbito europeo, el artículo 10 del Tratado de Lisboa, vigente desde diciembre de 2009, y por el que la Unión Europea se dota de normas esenciales para instaurar un proceso de elaboración de políticas más eficaz y democrático, establece en el apartado 3 del artículo 10, el derecho a la participación y a que todas las decisiones sean tomadas de las formas más abiertas y próximas a la ciudadanía. Por su parte, el número 2 del artículo 11, obliga a las Instituciones a mantener un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil.

Hay que recordar, además, que entre los principios recogidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, su artículo 41 reconoce el “Derecho a una buena Administración”, en el que se encomienda a las instituciones a tratar los asuntos ciudadanos imparcial y equitativamente, a escuchar a todas las personas, garantizándoles el acceso a los expedientes que les afecten y a motivar siempre sus decisiones. Son asimismo destacables las reflexiones al respecto recogidas en el Libro Blanco “La gobernanza europea”, de la Comisión Europea, de 25 de julio de 2001 y los trabajos que le han dado continuidad, así como, en fin, la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 6 de diciembre de 2001, sobre la participación ciudadana en la vida pública local.

Aunque la Constitución española en el apartado 1 del artículo 23, atribuye el carácter de derecho fundamental al derecho a la participación, entendida ésta como las fórmulas de democracia directa consagradas expresamente en nuestro Texto Magno, sin embargo la presente Ley se fundamenta en el apartado 2 del artículo 9, que consagra expresamente el deber de los poderes públicos de fomentar la participación ciudadana, cuando expone 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”.

Asimismo, cabe destacar que el apartado 1 del artículo 129 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”. Especial relevancia en relación a esta norma tiene el artículo 105, que remite a la ley para regular la audiencia de la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de las disposiciones que les afecten, así como el acceso a los archivos y registros administrativos, cuestiones últimas que a nivel estatal han sido abordadas por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la

Información Pública y Buen Gobierno y la Ley 39/ 2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En el ámbito autonómico han ido surgiendo diversas estrategias para promover la participación ciudadana. En este sentido, es reseñable la aprobación de la Carta de Zaragoza para la Promoción de la Participación Ciudadana en el ámbito autonómico, aprobada en el año 2016 por la Red autonómica de Participación ciudadana.

Relacionado con el aspecto anterior, es un importante antecedente la Ley 4/1995, de 16 de marzo, de Voluntariado en Castilla-La Mancha, en la que se destaca el importante valor social de la acción voluntaria como expresión de participación, solidaridad y pluralismo; el punto VII de artículo 2 del Decreto 30 /1999, de 30 de marzo, por el que se aprueba la Carta de los Derechos del Ciudadano, que reconoció el derecho de la ciudadanía a participar en los servicios públicos; y, en fin, la aprobación y puesta en marcha de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, ya que sin el conocimiento que proporciona el acceso de la ciudadanía a la información pública, difícilmente podría materializarse la participación, objetivo irrenunciable que los poderes públicos están obligados a fomentar.

En el caso de nuestra Comunidad Autónoma, la presente norma se sustenta en el artículo 4.2 de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que asigna a los poderes públicos regionales la obligación de facilitar la participación de toda la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social de la región, así como en el artículo 31.1^a.1 del mismo.

III

La presente ley se incardina de forma armónica dentro del ordenamiento jurídico español y de la Unión Europea y tiene como objeto profundizar en la competencia autonómica de promoción de la participación ciudadana. 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 propiciar el debate y la deliberación entre la ciudadanía y las instituciones públicas, para recoger la opinión de aquella respecto de una actuación pública concreta, así como la participación institucional, la regulación de los aspectos orgánicos al servicio de la participación, y por último, el impulso y fomento del ejercicio del derecho. Se delimitan también en este Título 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 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, válidamente constituidas, 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, con independencia de su denominación. Además, el específico derecho a la participación institucional se circunscribe a las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales que cumplan los criterios de mayor representatividad. Respecto de todos ellos, la ley establece tanto las facultades de que gozan para el ejercicio del derecho a la participación, como las obligaciones que se imponen a la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y a sus organismos autónomos.

Además, en este mismo capítulo se definen los mecanismos de participación ciudadana, distinguiéndose entre procedimientos e instrumentos, se enumeran los ámbitos materiales en que se va a poder ejercer la participación y, por último, se establecen unos límites inexcusables a todos los mecanismos de participación previstos en el Título primero. Entre ellos debemos destacar el de no menoscabar la capacidad y la responsabilidad de la Administración en la adopción de las decisiones correspondientes a su ámbito de competencias, o el de no vinculación de las peticiones y resultados para la Administración, sin perjuicio del deber de motivación de ésta. Es muy importante, además, asegurar que los procedimientos e instrumentos de participación a instancia ciudadana se llevarán a cabo sin perjuicio de aquellos otros expresamente previstos en las normas generales y sectoriales que regulen otras formas de participación.

El capítulo segundo, dedicado a los 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 instrumentos al servicio de la participación ciudadana, que deben ponerse en marcha a través de resolución.

El capítulo tercero desarrolla los procedimientos 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 y canales de participación. Respecto de todos ellos, la presente ley se limita a establecer las peculiaridades más relevantes de inicio, fases de tramitación y terminación, remitiendo al reglamento su posterior desarrollo.

En fin, el capítulo cuarto se encarga de regular los procedimientos de participación ciudadana a instancias de la Administración, que a diferencia de los del capítulo anterior, obligan a su desarrollo y puesta en marcha por aquélla. 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 de participación previstos en la presente ley.

El Título segundo se dedica a la denominada “Participación institucional”, en la que se recoge, sin embargo, un concepto limitado de ésta, cuyos titulares son exclusivamente las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales que cumplan, respectivamente, los criterios de mayor representatividad establecidos en los artículos 6.2.a) y 7.1 de la Ley Orgánica 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.

El Título tercero sobre “Impulso y fomento de la participación” 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, 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, la emisión del primer informe sobre la actividad del Observatorio Ciudadano, 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, habilitan el desarrollo por las Cortes de Castilla-La Mancha del régimen de funcionamiento y constitución del Observatorio Ciudadano y determinan la entrada en vigor de la misma a los seis meses siguientes de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

TÍTULO PRELIMINAR

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto.

Esta Ley tiene como objeto:

a) La regulación del derecho de participación ciudadana, a través de distintos procedimientos e instrumentos, que se ejercerá directamente o a través de las entidades en las que se integre la ciudadanía, propiciando el diálogo permanente, el debate y la

deliberación con las instituciones públicas, para recoger la opinión de aquella en las decisiones derivadas de las funciones de gobierno y administración de los asuntos públicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

b) El régimen general de la participación y colaboración institucional de las organizaciones empresariales y sindicales, en los términos previstos en el Título II de la presente Ley.

c) La regulación de los órganos de participación ciudadana e institucional a que se refiere la presente ley, singularmente el Observatorio Ciudadano de Castilla-La Mancha.

d) El impulso y fomento del ejercicio del derecho de participación y de la cultura participativa universal e inclusiva, a través de programas de formación y divulgación, de medidas para el apoyo del asociacionismo participativo y de las actividades de las entidades ciudadanas que lo promuevan, fomentando especialmente la participación proactiva de la mujer, así como la colaboración con otras administraciones y entidades públicas o privadas, preferentemente con las de ámbito local.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

1. Las disposiciones contenidas en esta ley serán de aplicación a la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y los restantes organismos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las anteriores.

2. Para las entidades que integran la Administración local de Castilla-La Mancha, incluidos sus órganos de gobierno y entidades vinculadas o dependientes, se estará a lo previsto en la legislación vigente de régimen local. Tales entidades, en el ejercicio de su autonomía local, podrán incorporar los principios y previsiones de la presente ley en sus ordenanzas y reglamentos de organización, funcionamiento y participación ciudadana.

Artículo 3. Fines.

La presente Ley pretende la consecución de los siguientes fines:

a) Garantizar el derecho de la ciudadanía a participar activamente en los asuntos públicos en condiciones de igualdad, información y responsabilidad, conjugando la democracia representativa con la participación ciudadana.

b) Promover y desarrollar mecanismos que fomenten la participación ciudadana e institucional, en las políticas públicas con carácter previo a la toma de decisiones y en el seguimiento y evaluación de los servicios públicos.

c) Crear las condiciones que sean necesarias para facilitar y garantizar la participación ciudadana e institucional en los proyectos normativos, planes o programas que impulse la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos.

d) Impulsar procedimientos e instrumentos de participación accesibles y adaptados a la diversidad y pluralidad de la ciudadanía y de sus organizaciones y colectivos, de manera que faciliten el diálogo permanente con la Administración y procuren la participación de aquella en condiciones de igualdad y acceso universal, mediante herramientas tecnológicas y de comunicación que permitan interactuar y propiciar dicho diálogo.

e) Desarrollar procedimientos de participación atendiendo a la naturaleza de las políticas públicas.

- f) Estimular y poner en marcha fórmulas de colaboración entre la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y la ciudadanía, así como con sus organizaciones y colectivos.
- g) Contribuir a hacer efectiva la igualdad de género en la participación ciudadana, que asegure el principio de igualdad real de derechos de la mujer y el hombre, garantizando una representación paritaria en los órganos de participación ciudadana.
- h) Fomentar una cultura de participación responsable, inclusiva y solidaria con especial atención a la población infantil y juvenil, impulsando la formación y divulgación de la participación en dicho ámbito.
- i) Fomentar y fortalecer el tejido asociativo en Castilla-La Mancha, apoyando y promocionando su funcionamiento abierto, libre y democrático.
- j) Remover los obstáculos que impidan o dificulten la participación en los asuntos públicos, con atención prioritaria a los sectores de población con mayores desigualdades materiales, como personas mayores, especialmente mujeres, o personas con capacidades diferentes, y más vulnerables, como víctimas de racismo y xenofobia, violencia de género, acoso o discriminación por orientación sexual, identidad y expresión de género, discapacidad, cultura, religión u origen y personas en riesgo de exclusión digital.

Artículo 4. Principios básicos.

En la interpretación y aplicación del derecho de participación previsto en esta Ley se tendrán en cuenta los siguientes principios básicos:

- a) Principio de gobernanza democrática: la acción de la Administración en materia de participación se ejercerá desde una perspectiva global, integradora e inclusiva de los instrumentos, órganos y procedimientos participativos previstos en esta Ley, al objeto de facilitar el dialogo e intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos.
- b) Principios de universalidad y diversidad: el derecho de participación es aplicable al conjunto de la ciudadanía de Castilla-La Mancha, teniéndose en cuenta su diversidad por razones territoriales, sociales y económicas. En este sentido, la implantación de los procedimientos e instrumentos de participación ciudadana prestará especial atención a los saberes y culturas contruidos sobre las relaciones interpersonales, colectivas y con el medio, generados principalmente en el ámbito local.
- c) Principio de accesibilidad universal, no discriminación e igualdad de oportunidades, con adaptación de medios y lenguajes: los cauces y medios habilitados para la participación no deben constituir un factor de exclusión para ninguna persona.
- d) Principio de transversalidad: el derecho de participación se integrará en todos los niveles de actuación de los sujetos previstos en la presente Ley.
- e) Principio de eficacia: los poderes públicos velarán para que el ejercicio de la participación sea útil y viable, promoviendo fórmulas de cooperación que contribuyan a una gestión más eficaz de los asuntos públicos, siempre que no sean contrarias al ordenamiento jurídico.
- f) Principio de perdurabilidad: en cuya virtud los mecanismos de participación deben configurarse para permitir una intervención ciudadana e institucional continua y sostenida en el tiempo.

g) Principio de relevancia: en cuya virtud las conclusiones de los procedimientos e instrumentos de participación contemplados en esta Ley se tomarán en consideración en la gestión pública.

h) Principio de transparencia: toda la información pública es en principio accesible y está al servicio de la participación, sin otros límites que los derivados de la legislación especial en materia de transparencia, buen gobierno y protección de datos de carácter personal que resulte aplicable.

i) Principio de facilidad y comprensión: la información en los procedimientos e instrumentos de participación se facilitará de forma que, atendiendo a la naturaleza de la misma, resulte completa, sencilla, accesible y comprensible.

j) Principio de buena fe: los derechos reconocidos en esta Ley se ejercerán conforme a las exigencias de la buena fe, colaborando lealmente con las Administraciones Públicas para la efectividad de los procedimientos e instrumentos participativos.

k) Principio de no discriminación por cuestiones de género, asegurando la igualdad real de derechos de la mujer y el hombre, el lenguaje inclusivo, la perspectiva de género y la representación paritaria en los órganos de participación ciudadana.

TÍTULO I

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

CAPÍTULO I. DISPOSICIONES COMUNES

Artículo 5. Titulares del derecho a la participación.

1. Con carácter general pueden ejercer el derecho a la participación ciudadana:

a) Los ciudadanos y ciudadanas de Castilla-La Mancha, mayores de dieciséis años, en los términos del artículo 3 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

b) Las entidades privadas, sin ánimo de lucro, válidamente constituidas, que tengan como objeto la tutela y defensa de intereses colectivos en el territorio de Castilla-La Mancha.

c) Las agrupaciones de los sujetos previstos en las letras anteriores sin personalidad jurídica, aun de naturaleza coyuntural, que se conformen como plataformas, foros o redes ciudadanas con independencia de su denominación debiendo designarse una comisión y un representante de la misma. Las personas agrupadas, las que formen parte de la Comisión y el representante deberán acreditar su personalidad, así como la determinación de intereses, identificación, fines y objetivos concretos respecto al procedimiento participativo de que se trate, su carácter circunstancial o temporal, en su caso.

2. La participación institucional, en los términos regulados en el Título II de la presente ley, será ejercida por las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales que cumplan los criterios de mayor representatividad establecidos en los artículos 6.2.a) y 7.1 de la Ley Orgánica 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.

Artículo 6. Derechos de los titulares del derecho a la participación

1. Las personas, organizaciones, colectivos y entidades a las que se refiere el número primero del artículo anterior tienen los siguientes derechos:

a) De iniciativa, individual o colectiva, para promover instrumentos y procedimientos de participación ciudadana en el marco de la toma de decisiones y la gestión de los asuntos públicos, en defensa de los intereses comunes y colectivos de la sociedad, en los términos recogidos en la presente ley.

b) De acceso a la información pública, sin perjuicio del régimen previsto en la legislación de transparencia:

1º.- Con carácter previo a los procedimientos e instrumentos participativos que vayan a desarrollarse conforme a la presente ley, con la suficiente antelación para la obtención de elementos de juicio fundados y conocimiento suficiente que permita ejercer eficazmente el derecho a la participación.

A tal efecto, la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha desarrollará todas las medidas que estén a su alcance para garantizar el acceso a la información de aquellos colectivos que se encuentren en condiciones desfavorables o especialmente vulnerables, garantizando en particular, el acceso mediante las nuevas tecnologías con el soporte y asistencia técnica que proceda.

2º.- Durante el desarrollo de los procedimientos participativos, podrán conocer las opiniones, propuestas e informaciones aportadas por otras personas y entidades que también participen en aquéllos.

c) De colaboración de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y en especial de los órganos competentes en materia de participación, para la realización de acciones y procedimientos participativos de iniciativa ciudadana.

d) De acceso universal a los instrumentos y procedimientos participativos, a través de mecanismos electrónicos y presenciales.

e) De participación en aquellos aspectos puntuales del gasto público en los términos previstos en esta ley.

f) De aportar propuestas en el marco del procedimiento participativo, que deberán ser tomadas en consideración y a que se motiven las que no sean aceptadas en la decisión final.

2. La colaboración a que se refiere la letra c) del apartado anterior, se materializará en el patrocinio de los procedimientos e instrumentos participativos, en la cesión temporal u ocasional de bienes públicos de conformidad con lo previsto en la normativa sobre patrimonio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, así como en el apoyo técnico necesario para su correcta realización, en la difusión y conocimiento de la actuación a través de los distintos canales institucionales de comunicación, o en cualesquiera otras medidas similares.

Artículo 7. Obligaciones de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes. respecto a la participación ciudadana.

Constituyen obligaciones de la Administración regional y sus organismos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes:

- a) Adecuar sus estructuras organizativas, funciones y procedimientos para integrar la participación ciudadana en el conjunto de sus actuaciones, a fin de que ésta pueda ser ejercida de forma real, efectiva, presencial y telemática, individual y colectiva.
- b) Promocionar el ejercicio efectivo del derecho a la participación ciudadana, tanto en relación con colectivos específicos (infantil, adolescente, juvenil, femenino o de personas mayores, personas con distintas capacidades) como respecto de los que sufren un mayor nivel de desigualdad económica, educativa y cultural. Para ello se fomentará tanto el uso de las nuevas tecnologías, basadas en el uso de plataformas de participación virtual de software libre, como la participación presencial.
- c) A responder en tiempo y forma, todas las solicitudes ciudadanas de apertura de procesos participativos, motivando las causas que determinen el rechazo de cualquiera de dichas iniciativas.
- d) Informar a la ciudadanía de todas las iniciativas de participación promovidas por los particulares o instadas de oficio, poniendo a disposición general toda la información que, tanto de carácter previo como obtenida por otros intervinientes, asegure el ejercicio eficaz del derecho.
- e) Tener en cuenta los resultados mayoritarios de los procedimientos e instrumentos de participación.

Artículo 8. Mecanismos para la participación ciudadana y ámbitos de ejercicio.

1. La participación ciudadana se materializará a través de los instrumentos y procedimientos previstos en la presente ley y los que, con sujeción a ella, se desarrollen reglamentariamente.
 - a) Los instrumentos son elementos o cauces al servicio de la ciudadanía, las entidades y la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para materializar la intervención y el contacto de todos los sujetos intervinientes en los diferentes ámbitos en que puede suscitarse la participación.
 - b) Son procedimientos, el conjunto de actuaciones administrativas ordenadas y secuenciadas en el tiempo para permitir a la ciudadanía la participación en los asuntos públicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
2. Constituyen ámbitos materiales para la participación ciudadana el diseño, planificación, propuesta y valoración de las políticas públicas, la producción normativa, la adopción de actuaciones públicas y la prestación de servicios públicos.

Artículo 9. Límites a la participación ciudadana.

La participación ciudadana regulada en el presente título en ningún caso podrá:

- a) Menoscar la capacidad y la responsabilidad de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en la adopción de las decisiones correspondientes a su ámbito de competencias.
- b) Iniciar o desarrollar procedimientos e instrumentos participativos ciudadanos en tiempos o circunstancias que pudieran interferir en el ámbito de la democracia representativa residenciada en las Cortes de Castilla-La Mancha, como pueden ser los periodos electorales, los de presentación y tramitación de mociones de censura o cuestiones de confianza y en

todos los casos en que se sustancie una proposición de ley que recaiga sobre objeto idéntico o relacionado con el del procedimiento participativo ciudadano.

c) Obligar a la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a la utilización de instrumentos o a la apertura de los procedimientos participativos ciudadanos, salvo en el caso de que éstos hayan sido incluidos en el Programa Anual de Participación Ciudadana, debidamente tramitado y aprobado conforme a lo dispuesto en el capítulo IV del presente Título, o se hayan instado a iniciativa ciudadana cumpliendo los requisitos previstos en el artículo 15.2 de esta ley.

d) Permitir a la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha utilizar instrumentos o procedimientos participativos que promuevan intereses individuales, los de contenido imposible, los que tengan un objeto inconstitucional o ilegal, o los que se refieran a materias que no sean competencia de la Comunidad Autónoma o que afecten a su organización institucional.

e) Vincular a la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a los resultados obtenidos en los diversos procedimientos o instrumentos, sin perjuicio de que, cuando las opiniones mayoritarias de los ciudadanos o los resultados de los estudios, encuestas o aportaciones no sean asumidos total o parcialmente por la Administración, el órgano competente para adoptar la decisión deba motivarla de forma suficiente y expresa, sujeta a las respectivas limitaciones.

f) Condicionar los instrumentos y procedimientos de participación ciudadana expresamente previstos en otras normas generales y sectoriales.

CAPÍTULO II

INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Sección 1ª

El Portal de Participación Ciudadana de Castilla-La Mancha

Artículo 10. Concepto, características y finalidades.

1. El Portal de Participación Ciudadana es el espacio institucional virtual destinado a promover la participación ciudadana en las políticas públicas, gestionado por el órgano directivo competente en materia de participación ciudadana, con objeto de facilitar la intervención y relación activa y recíproca entre los sujetos titulares del derecho a la participación y la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, el órgano directivo gestor del Portal podrá ponerlo a disposición de las entidades locales, grupos, foros de acción local y organizaciones sociales de Castilla-La Mancha que lo soliciten para llevar a cabo sus propios canales de participación ciudadana.

2. El Portal se desarrollará con software libre y estará dotado de las funcionalidades precisas para cubrir las necesidades de presentación de opiniones, aportaciones, o propuestas, permitiendo la deliberación, decisión, voto, seguimiento y respuesta de las iniciativas, procedimientos e instrumentos participativos, y será accesible a los sujetos con cualquier tipo de discapacidad.

A través del Portal se fomentará el desarrollo de redes y comunidades virtuales que faciliten la interacción y debate ciudadano, principalmente a través de foros temáticos

3. El Portal dispondrá de sistemas de verificación que garanticen la realidad, identidad y capacidad de las personas registradas como usuarias.

4. En la sede electrónica de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se incluirá un enlace de acceso al Portal, cuyos contenidos serán públicos y sustentados en formatos plenamente interoperables y reutilizables, asegurando el cumplimiento de la normativa de protección de datos de carácter personal.

Sección 2ª

Otros instrumentos al servicio de la participación

Artículo 11. Instrumentos de participación ciudadana.

1. Se considerarán asimismo instrumentos de participación ciudadana, sin perjuicio de los que se establezcan en otras leyes sectoriales o normas reglamentarias, los siguientes:

a) Aportaciones ciudadanas: destinadas a recabar y dar publicidad a las opiniones o sugerencias que, de forma individual o colectiva, realicen los ciudadanos sobre temáticas relacionadas con las políticas o la gestión pública.

b) Foros de participación: espacios de diálogo abiertos y presenciales para la deliberación, propuesta y evaluación de políticas públicas o asuntos de interés social.

c) Recogida de datos: mediante cuestionarios, sondeos, encuestas y otras técnicas análogas a través del Portal de Participación, que permiten conocer las apreciaciones y manifestaciones realizadas por las personas o por los colectivos.

d) Reuniones de contraste experto: grupos de consulta, deliberación, propuesta y evaluación creados temporalmente en un ámbito específico para contribuir en la toma de decisiones o analizar los efectos de una determinada acción, programa o política pública.

e) Ponencias: instrumentos deliberativos y valorativos materializados en un ciclo de conferencias sobre políticas públicas transversales en los que se pretende fomentar la deliberación y aportación de ideas para su consideración en las políticas públicas y en la elaboración normativa.

2. Los instrumentos previstos en el número anterior se iniciarán por resolución del órgano administrativo de la consejería competente por razón de la materia sobre la que vaya a recabarse la participación ciudadana o del máximo responsable del organismo autónomo, bien de oficio o a instancia de los ciudadanos. Dicha resolución concretará el objeto, la modalidad instrumental de participación elegida y, en su caso, las personas que deban integrar los foros y grupos de expertos o que tengan a su cargo las ponencias.

CAPÍTULO III

PROCEDIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Artículo 12. Procedimientos de participación ciudadana.

1. Los procedimientos de participación ciudadana, que sólo podrán recaer sobre materias que sean competencia de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se clasifican, según el canal de participación que se desarrolle, en:

- a) Procesos participativos de diseño y planificación de políticas y servicios públicos.
- b) Procesos participativos de seguimiento y evaluación de las políticas públicas y de la prestación de los servicios a la ciudadanía.
- c) Procesos participativos para promover la elaboración de normas de carácter general.
- d) Consultas ciudadanas participativas a través del Portal de Participación con los límites y procedimiento que se establezcan reglamentariamente.

2. Los procedimientos de participación en materia presupuestaria se regularán por lo dispuesto en el artículo 21 de la presente ley.

3. El procedimiento que tenga por objeto aportaciones ciudadanas que se traduzcan en la formulación de quejas, reclamaciones, sugerencias y propuestas será objeto de desarrollo reglamentario por el órgano competente en materia de inspección y calidad de los servicios.

Artículo 13. Inicio de los procedimientos de participación ciudadana.

1. Los procedimientos de participación previstos en el apartado 1 del artículo anterior, cuando no tengan carácter obligatorio por su inclusión en el Programa Anual de Participación Ciudadana previsto en el capítulo siguiente de este título, podrán iniciarse:

- a) De oficio por la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- 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. El escrito de iniciativa reflejará los motivos que la hacen recomendable y favorable al interés general, adjuntando el texto completo de la propuesta.

2. El acuerdo de inicio corresponde, en todo caso, a los órganos de las consejerías que resulten competentes en función del ámbito material al que se refiera el procedimiento participativo o a los máximos responsables de los organismos autónomos. Se notificará, en su caso, al representante o grupo promotor de los ciudadanos y se publicará tanto en el Portal de Participación Ciudadana como en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma.

Artículo 14. Contenido del acuerdo de inicio y documentación complementaria.

1. El acuerdo de inicio del procedimiento participativo tendrá el contenido mínimo siguiente:

- a) Delimitación del procedimiento participativo que vaya a desarrollarse.
- b) El asunto o asuntos objeto de deliberación y decisión. En el caso de las consultas, concretará las preguntas y respuestas que se solicitan.

- c) La identificación de los empleados públicos que, serán responsables del desarrollo del procedimiento.
- d) La duración máxima del procedimiento, que no podrá exceder de un año.
- e) Las vías o medios que vayan a utilizarse para dar publicidad al inicio del procedimiento y que resulten complementarias a las establecidas en el apartado 2 del artículo anterior.
- f) La metodología adecuada a la naturaleza y características del procedimiento.
- g) La firma del titular del órgano competente para acordar la apertura.

2. El acuerdo de inicio podrá acompañarse de anexos, como planos, mapas, gráficos, diseños, informes y documentos de carácter técnico y social que faciliten el mejor desarrollo del procedimiento.

Artículo 15. Decisión sobre la apertura del procedimiento.

1. La Administración, a requerimiento del número mínimo de sujetos previsto en la letra b) del apartado 1 del artículo 13, deberá acordar la apertura del procedimiento de participación, en el plazo máximo de 3 meses, desde que la instancia ciudadana fuera registrada oficialmente.
2. Cuando la Administración decida no iniciar el procedimiento deberá justificar las razones en que sustenta su negativa, en base a lo dispuesto en el artículo 9 así como en otros supuestos que pudieran ser contrarios al ordenamiento jurídico. En el caso de que no haya dictado, notificado, en su caso, y publicado el acuerdo de inicio en el plazo previsto en el número anterior, se entenderá rechazada la apertura.

Artículo 16. Tramitación de los procedimientos de participación ciudadana.

Reglamentariamente se regulará la tramitación de los procedimientos de participación ciudadana, en la que se combinarán mecanismos de participación digital con acciones presenciales, con previsión de las siguientes fases:

- a) Información y difusión de la materia o proyecto sobre el que se desarrollará la participación.
- b) Debate, diálogo y recogida de aportaciones de las personas y entidades participantes.
- c) Retorno de los resultados obtenidos al conjunto de la ciudadanía.
- d) Informe final suscrito por el órgano previsto en el artículo 13.2 de esta ley, en el que se recogerán las conclusiones y opiniones finales adoptadas por los intervinientes.

Artículo 17. Terminación.

1. El contenido del informe final deberá ser valorado en el momento de la adopción de la decisión que haya sido objeto del procedimiento participativo.
2. La Administración, en caso de que no se tenga en cuenta el contenido del informe final, deberá motivarlo suficientemente en el plazo de tres meses, con base en alguno de los límites previstos en el artículo 9 de la presente ley.
3. Los informes a los que hace referencia este artículo serán publicados en los términos indicados en el punto 2 del artículo 13.

CAPÍTULO IV

PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Artículo 18. El Programa Anual de Participación Ciudadana. Definición y objeto.

1. El Programa Anual de Participación Ciudadana constituye el documento estratégico que contendrá los proyectos normativos, planes o programas derivados de las políticas públicas que serán objeto de los instrumentos o procedimientos de participación previstos en el presente título.
2. Deberán ser incluidos en el Programa Anual de Participación Ciudadana, indicando los instrumentos y procedimientos de participación elegidos para cada una de estas materias:
 - a) La elaboración de planes o programas que afecten directamente a la ciudadanía, salvo aquellos instrumentos de planificación previstos en la legislación sectorial.
 - b) Los proyectos 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 de participación.

Artículo 19. Tramitación del Programa Anual de Participación Ciudadana.

1. Durante el primer mes del año, las consejerías remitirán a la consejería competente en materia de participación la información relativa a las previsiones de planes, programas o proyectos incluidos en el número 2 del artículo anterior que han de ser objeto de participación ciudadana, así como el calendario previsto para su desarrollo. Los organismos autónomos remitirán sus propuestas a través de la consejería a la que se encuentren adscritos.
2. La consejería competente en materia de participación elaborará un proyecto de Programa Anual de Participación Ciudadana con las informaciones recibidas y abrirá un periodo de información pública por un plazo mínimo de 20 días. Durante este plazo, los ciudadanos, directamente o a través de los órganos de participación previstos en ésta u otras leyes, podrán proponer la inclusión de otros planes, programas, proyectos normativos o políticas públicas que puedan estar comprendidos en el apartado 2 del artículo anterior.
3. Concluido el trámite de información pública, la Comisión Interdepartamental de Participación Ciudadana formulará la propuesta de Programa Anual de Participación Ciudadana, teniendo en cuenta, en su caso, las iniciativas y sugerencias efectuadas por la ciudadanía y por el Observatorio Ciudadano de Castilla-La Mancha, regulado en el capítulo II del Título III de la presente Ley, motivando particularmente las variaciones sustantivas sobre las propuestas inicialmente elevadas por las diferentes consejerías.
4. Tras las actuaciones anteriores, la consejería competente en materia de participación elevará la propuesta de Programa Anual de Participación Ciudadana para su aprobación por el Consejo de Gobierno dentro del primer trimestre de cada ejercicio. El programa será

publicado en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha y en el Portal de Participación Ciudadana de Castilla-La Mancha.

Artículo 20. Efectos del Programa Anual de Participación Ciudadana.

1. Los instrumentos y procedimientos de participación previstos en el Programa Anual obligan a las diferentes consejerías competentes por razón de la materia a su apertura y tramitación dentro del año natural de vigencia del Programa, aplicándose las reglas procedimentales previstas en los artículos 16 y 17 de esta ley.
2. El Programa no será obstáculo para que se puedan desarrollar instrumentos y procedimientos de participación no obligatorios sobre asuntos no incorporados en aquél, en los términos previstos en el capítulo anterior.

Artículo 21. Especialidades de los procedimientos de participación presupuestaria.

1. Los procedimientos de participación presupuestaria se ajustarán a los siguientes principios:
 - a) Interactuación de la ciudadanía con la Administración.
 - b) Transparencia.
 - c) No afectación al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
2. La consejería competente en materia de hacienda aprobará, en coordinación con el órgano directivo competente en materia de participación, una orden determinando los programas presupuestarios que deban ser objeto de procedimientos participativos, la cuantía máxima a considerar dentro de cada uno de ellos, la articulación del instrumento o procedimiento participativo y el órgano competente para su inicio y resolución.
3. En todo caso, las sugerencias y propuestas realizadas en el marco del presupuesto participativo no serán vinculantes, sin perjuicio de la obligación de justificar aquellas propuestas que no sean aceptadas, según lo regulado en esta ley.
4. Las entidades de la Administración Local, en el marco de su autonomía, competencias y atribuciones, y según la legislación general de las haciendas locales, podrán desarrollar procedimientos de presupuestos participativos que permitan tener en cuenta las opiniones y criterios de la ciudadanía para la priorización del gasto público sobre determinadas materias de sus presupuestos. 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 la presente ley.

TÍTULO II

LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL

Artículo 22. Ámbito de la participación institucional.

1. Se considera participación institucional, a los efectos de esta Ley, la representación, intervención y colaboración de las organizaciones y asociaciones sindicales y empresariales más representativas, en la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que

les son propios, en el seno de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus entidades de derecho público vinculadas o dependientes.

2. La participación definida en el número anterior 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.

Artículo 23. Criterios de representatividad.

1. La representatividad de las organizaciones y asociaciones a que se refiere el apartado 1 del artículo anterior se establecerá conforme a los criterios de mayor representatividad establecidos en los artículos 6.2.a) y 7.1 de la Ley Orgánica 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.

2. Para la determinación específica del número de representantes de estas organizaciones se aplicará el criterio de mayor representatividad en el ámbito autonómico y de paridad entre las representaciones sindicales y empresariales.

Artículo 24. Materialización de la participación institucional.

La participación institucional se hará efectiva a través del Consejo de Relaciones Laborales regulado en la Ley 9/2002 de 6 de junio, así como por la integración de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en comisiones, consejos u otros órganos colegiados semejantes de dirección, participación, consultivos o de asesoramiento, o en mesas o foros específicos de negociación o concertación socioeconómica, de acuerdo con las previsiones que se determinen en la normativa reguladora o de creación de cada órgano o entidad.

Artículo 25. Fomento de la participación institucional

1. La Administración regional, a través de la consejería competente, procurará el establecimiento de medidas de fomento respecto de las asociaciones y entidades que formen parte de los diversos órganos de participación institucional.

2. A tal efecto, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas ejercerán sus tareas de participación institucional de acuerdo con los principios de buena fe y confianza legítima.

3. Asimismo, las personas que ejerzan funciones de participación institucional tienen los deberes siguientes:

a) Asistir a las reuniones de los órganos de participación.

b) Custodiar los documentos a los que tengan acceso con motivo del ejercicio de su actividad.

c) Colaborar y participar activamente en los órganos de participación de los que formen parte.

TITULO III

IMPULSO Y FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Artículo 26. Medidas de fomento para la participación ciudadana.

1. La Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos y entidades de derecho público dependiente, impulsarán y desarrollarán las medidas de fomento que permitan la consolidación de una cultura participativa, de modo que se garantice la accesibilidad de los distintos cauces de participación a toda la ciudadanía.

2. Las medidas de fomento podrán ser, entre otras, las siguientes:

- a) Programas de formación para la ciudadanía.
- b) Programas de formación para cargos públicos y para el personal al servicio de las Administraciones Públicas.
- c) Medidas de fomento en los centros educativos.
- d) Medidas de sensibilización y difusión.
- e) Medidas de apoyo.
- f) Medidas para la accesibilidad, especialmente en lo relativo a las nuevas tecnologías.
- g) Convenios de colaboración.
- h) Colaboración con entes locales.

Artículo 27. Programas de formación para la ciudadanía.

1. La Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos y entidades de derecho público dependientes, pondrán en marcha una estrategia de formación para el conjunto de la sociedad castellano-manchega, las entidades y las instituciones públicas, con la finalidad de construir una conciencia colectiva y una cultura de la participación.

2. Los programas de formación para la ciudadanía tendrán como objetivos principales:

- a) Divulgar el régimen de participación ciudadana previsto en esta ley, así como la organización de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha al servicio de aquélla.
- b) Formar en la utilización de los instrumentos y mecanismos de participación recogidos en esta ley.
- c) Formar a las entidades de participación ciudadana en su gestión interna con la finalidad de cumplir las obligaciones previstas en esta ley.
- d) Formar en el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación para la promoción de la participación ciudadana.

3. Los programas de formación para la ciudadanía se planificarán integrando el principio de igualdad de género de forma transversal, como un principio fundamental en los procesos de participación ciudadana.

Artículo 28. Programas de formación para cargos públicos y personal al servicio de las Administraciones Públicas.

1. La Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos y entidades de derecho público dependientes pondrán en marcha, a través de la Escuela de Administración Regional, cursos, jornadas y seminarios para formar a sus cargos públicos y al personal a su servicio en técnicas y gestión de procedimientos de participación, dando a conocer las obligaciones de los poderes públicos respecto a la participación ciudadana y proporcionando cualificación en los instrumentos y procedimientos de participación regulados en esta ley.

2. La Escuela de Administración Regional podrá incluir como destinatarios de sus programas formativos a cargos públicos o personal al servicio de las administraciones locales de Castilla-La Mancha, utilizando las correspondientes fórmulas de colaboración.

Artículo 29. Medidas de fomento en los centros educativos.

La Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en el ámbito de sus competencias y en el marco de los cauces de participación establecidos para la comunidad educativa en su normativa de aplicación, con el fin de promover la cultura participativa entre la ciudadanía, fomentará y difundirá la educación para la participación a través de las siguientes medidas:

- a) Fomento de investigaciones y experiencias innovadoras sobre la enseñanza de la participación ciudadana.
- b) Difusión de experiencias y metodologías de participación destinadas a la infancia, adolescencia y juventud, que promuevan la educación en valores democráticos y la participación del alumnado y de la comunidad educativa en los órganos sectoriales correspondientes.
- c) Promoción de encuentros y creación de redes que impulsen la educación en la participación.
- d) Formación del profesorado para la práctica y enseñanza en metodologías participativas.
- e) Elaboración de materiales educativos, acciones y programas que promuevan la educación en valores y la cultura participativa, difundiendo la educación en participación ciudadana.
- f) Impulso, en colaboración con la Universidad, de la oferta formativa de postgrado en materia específica de participación ciudadana.

Artículo 30. Medidas de sensibilización y difusión.

La Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha promoverá medidas informativas de sensibilización y difusión con el objetivo de fomentar la cultura participativa en todos los niveles de la sociedad castellano-manchega, a través de los medios disponibles, especialmente a través de la Plataforma de Participación Ciudadana y de los medios de comunicación públicos de su titularidad.

Artículo 31. Medidas de apoyo para la participación.

1. La Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos y entidades de derecho público dependientes promoverán:

- a) El apoyo y asesoramiento para la participación, así como para la dinamización de los procedimientos de participación ciudadana.
- b) La asistencia técnica y metodológica, tanto de forma personal mediante asesoramiento especializado, como a través de herramientas tecnológicas, los programas informáticos y los portales y plataformas de participación virtual.
- c) Instrumentos específicos de fomento de la participación, implementando programas y escuelas de formación para la participación ciudadana, singularmente en el ámbito del asociacionismo participativo y vecinal.
- d) Como medida de apoyo al asociacionismo participativo, la cesión de uso de espacios y equipamientos públicos para facilitar su funcionamiento y actividades.
- e) Bancos de experiencias, actividades y encuentros de intercambio que difundan los aprendizajes de los procedimientos participativos.
- f) El asesoramiento en la elaboración de códigos de buenas prácticas de participación ciudadana que propicien una ciudadanía responsable, democrática e implicada en los asuntos públicos.
- g) 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.

Artículo 32. Medidas para la accesibilidad.

La Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha incorporará en los distintos procesos de participación las medidas de accesibilidad y adaptación de medios y lenguajes a las distintas discapacidades en cumplimiento de la normativa existente en materia de accesibilidad y respondiendo al principio de facilidad y comprensión.

Artículo 33. Convenios de colaboración.

- 1. La Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha procurará medidas de apoyo a través de la firma de convenios de colaboración, para la promoción, difusión, formación y aprendizaje en temas de participación.
- 2. El apoyo podrá concretarse por cualquier medio de los previstos en la legislación vigente.

Artículo 34. Colaboración con entes locales.

La Administración de la Junta Comunidades de Castilla-La Mancha impulsará la firma de convenios de colaboración con las entidades locales para el fomento de la participación ciudadana en el ámbito de competencia e interés de éstas. Los convenios podrán suscribirse tanto con las entidades locales como con las asociaciones en que se integren.

TÍTULO IV
ORGANIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
CAPÍTULO I

Artículo 35. Unidades de participación.

1. En cada una de las consejerías de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y en sus delegaciones provinciales se crearán unidades de participación, bajo la dependencia orgánica y funcional de la secretaría general técnica, secretaría general u órgano similar, con funciones de coordinación, dirección y desarrollo de los procedimientos participativos de la consejería

Los organismos autónomos podrán crear unidades de participación propios o servirse de las existentes en las consejerías a las que están adscritos.

2. Corresponde a las unidades previstas en el número anterior:

a) Recabar, elaborar y difundir la información pública que ha de ser puesta a disposición de los ciudadanos para el adecuado desarrollo de los procedimientos participativos abiertos en cada consejería.

b) El estudio de las iniciativas ciudadanas sobre la conveniencia y viabilidad de los procedimientos participativos que propongan.

c) La elaboración de las propuestas sobre procedimientos participativos que hayan de ser incluidos en el Programa Anual de Participación Ciudadana y, en particular, los sugeridos por la ciudadanía y el Observatorio regulado en el capítulo II del presente título, en el trámite de información pública del citado Programa Anual.

d) La elaboración de propuestas de acuerdo de inicio de los procedimientos participativos y consultas ciudadanas.

e) Garantizar la publicidad de los procedimientos participativos que afecten a la consejería, así como la orientación, información y asesoramiento técnico a las personas que participen en ellos.

f) La coordinación y seguimiento de los instrumentos y procedimientos participativos abiertos.

g) La propuesta de terminación de los procedimientos participativos previstos en el artículo 17 de la presente Ley.

h) Facilitar la aplicación, en sus respectivos ámbitos de actuación, de los criterios e instrucciones que se establezcan por la Comisión Interdepartamental de Participación Ciudadana.

j) La colaboración con la consejería competente en materia de participación, particularmente en la actualización del Portal de Participación Ciudadana de Castilla-La Mancha.

k) Todas aquellas que sean necesarias para asegurar una correcta aplicación de las disposiciones de esta Ley en coordinación con la consejería competente en materia de participación.

Artículo 36. Órgano directivo competente en materia de participación.

Al órgano directivo competente en materia de participación, cuyo titular tendrá rango de Director General, y cuya adscripción se determinará en el correspondiente decreto de estructura orgánica, le corresponden las siguientes funciones:

- a) La propuesta de medidas de participación ciudadana a las consejerías de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- b) El fomento de las iniciativas de participación de la ciudadanía y sus organizaciones, facilitando los medios necesarios y velando por el correcto desarrollo de aquellas, en los términos previstos en el Título I.
- c) El asesoramiento y coordinación de las unidades de participación de las diferentes consejerías y delegaciones provinciales que integran la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, así como la coordinación con la consejería competente en materia de hacienda en la elaboración de la orden que regule los procedimientos de participación presupuestaria, conforme al artículo 21.2 de la presente ley.
- d) El impulso del desarrollo reglamentario, así como la elaboración y publicación de las directrices técnicas y metodológicas para el desarrollo de la ley, singularmente de redes, procedimientos e instrumentos participativos.
- e) La gestión, coordinación y actualización del Portal de Participación Ciudadana de Castilla-La Mancha.
- f) La tramitación, seguimiento y evaluación del programa anual de participación ciudadana, en los términos previstos en el capítulo IV, del Título I de esta ley.
- g) La elaboración, para su elevación a la Comisión Interdepartamental de Participación Ciudadana, de una memoria anual sobre las actividades desarrolladas en materia de participación por las diversas consejerías de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, así como del resultado de los instrumentos y procedimientos de participación emprendidos, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a la consejería competente en materia de calidad de los servicios.
- h) La propuesta, coordinación y desarrollo de las actividades de impulso y fomento de la participación establecidas en el Título III de la presente ley.
- i) Preparar el orden del día y realizar las convocatorias de la Comisión Interdepartamental de Participación Ciudadana.
- j) Cualesquiera otras competencias y funciones relacionadas con su ámbito de actuación o que le sean atribuidas por la normativa vigente, en cada caso.

Artículo 37. La Comisión Interdepartamental de Participación Ciudadana.

1. Se crea la Comisión Interdepartamental de Participación Ciudadana, adscrita al órgano competente en materia de participación, que ejercerá las siguientes funciones:

- a) Impulsar y coordinar en la Administración regional la implementación de las medidas que en materia de participación se derivan de esta ley.

b) Elaborar la propuesta de Programa Anual de Participación Ciudadana que ha de ser aprobado por el Consejo de Gobierno y efectuar el seguimiento de su desarrollo, a través de las unidades de participación reguladas en el artículo 35.

c) Informar preceptivamente los proyectos de normas reglamentarias que pretendan aprobarse en desarrollo de la presente Ley.

d) Dictar instrucciones y fijar criterios, tanto respecto a la implementación de la participación como de las modificaciones normativas que la misma exija para su desarrollo en los términos previstos en la presente Ley.

e) Conocer la memoria anual a la que se refiere la letra g) del artículo anterior y formular observaciones a la misma con carácter previo a su elevación al Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha.

f) Cualesquiera otras que le sean encomendadas.

2. La composición de la Comisión Interdepartamental será la siguiente:

a) Presidencia: La persona titular de la consejería o departamento al que se adscriba el órgano directivo competente en materia de participación.

b) Vicepresidencia: La persona titular del órgano directivo de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha con competencias en materia de participación.

c) Vocalías: Las personas titulares de las secretarías generales, secretarías generales técnicas o asimilados de todas las consejerías, así como los titulares de otras direcciones generales o de los organismos autónomos que se incluyan reglamentariamente.

d) Secretaría: Un funcionario perteneciente al órgano directivo con competencias en materia de participación, que actuará con voz pero sin voto.

3. La Comisión se reunirá, al menos, dos veces al año con carácter ordinario, para la aprobación de la Propuesta del Programa Anual de Participación Ciudadana y para la formulación de observaciones a la memoria anual prevista en el artículo 36 g).

4. La Comisión fijará su Reglamento de Organización y Funcionamiento, en el que, entre otros extremos, se concretarán las personas titulares de las direcciones generales u organismos de derecho público que asimismo deban formar parte de aquélla. Hasta ese momento, se aplicarán las normas de funcionamiento de los órganos colegiados contenidas en la Subsección 2ª, Sección 3ª, Capítulo II del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

CAPÍTULO II

EL OBSERVATORIO CIUDADANO DE CASTILLA-LA MANCHA

Artículo 38. Naturaleza, adscripción y fines.

1. 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.

2. En el ejercicio de las funciones previstas en este capítulo, el Observatorio Ciudadano gozará de personalidad jurídica propia, plena autonomía e independencia y, a tal efecto, se adscribe a las Cortes Regionales.

3. El Observatorio Ciudadano tiene como fines principales el seguimiento y evaluación del impacto, fomento, cumplimiento y desarrollo del derecho a la participación en el marco de la presente ley. Asimismo, promoverá políticas públicas que fomenten la igualdad y la plena integración social de los ciudadanos de la región.

4. Para facilitar el cumplimiento de sus fines, las Cortes de Castilla-La Mancha proporcionarán al Observatorio el apoyo jurídico, técnico y administrativo, así como los medios personales y materiales que garanticen su funcionamiento.

Artículo 39. Funciones.

El Observatorio Ciudadano realizará las siguientes funciones:

a) Realizar el seguimiento y evaluación del cumplimiento de la presente ley, a cuyo efecto elaborará un informe anual, que tendrá carácter público.

b) Impulsar instrumentos y procedimientos de participación en el marco de lo establecido en la presente ley, proponiendo criterios de coordinación de las acciones, planes y proyectos relacionados con los mismos.

c) Fomentar la participación de la ciudadanía en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

d) Proporcionar criterios técnicos, metodológicos, asistencia y formación tanto a la ciudadanía como a las Administraciones Públicas, en especial a las entidades locales, para el desarrollo de los procedimientos e instrumentos de participación previstos en esta ley.

e) Elaboración de un código de buenas prácticas sobre el funcionamiento democrático y participativo de las asociaciones y organizaciones sociales, así como el desarrollo de los instrumentos y procedimientos participativos, con la emisión, en su caso, de los informes y recomendaciones que procedan.

f) Análisis, estudio, evaluación e informe de las propuestas de la ciudadanía de la actuación de las Administraciones Públicas en relación con la participación ciudadana.

g) Colaborar con la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, así como con las entidades locales de la Comunidad Autónoma. En particular, se realizará un seguimiento del funcionamiento de los órganos de participación regionales.

h) Atender las consultas que se le puedan plantear, en el ejercicio de sus funciones, por el Gobierno regional y las Cortes de Castilla-La Mancha.

i) Remitir al Gobierno y a las Cortes de Castilla-La Mancha, con periodicidad anual, una memoria sobre la actividad realizada por el Observatorio, que incluirá, en su caso, propuestas para la mejora de los instrumentos y procedimientos participativos, así como del funcionamiento de los diferentes órganos de participación.

j) Proponer a las Cortes regionales, para su aprobación, la regulación de su régimen interno de funcionamiento.

k) Las que le sean encomendadas para el mejor cumplimiento de sus fines.

Artículo 40. Estructura y funcionamiento.

1. El Observatorio Ciudadano, en cuya composición se procurará garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres, ejercerá sus funciones a través de los siguientes órganos:

a) La Presidencia del Observatorio, que será ejercida por la presidencia del Pleno.

b) El Pleno, que estará formado, a partes iguales, de un lado por personas en representación de las entidades, asociaciones, organizaciones, grupos, plataformas y colectivos que actúen en el ámbito territorial de Castilla-La Mancha, y, de otro, por las personas que se propongan, mediante votación, por los ciudadanos y ciudadanas de Castilla-La Mancha, a través del procedimiento que reglamentariamente se determine.

c) Las Comisiones de Trabajo.

2. Reglamentariamente se desarrollarán las competencias de los órganos previstos en el número anterior, así como las reglas de funcionamiento y régimen interior.

DISPOSICIONES ADICIONALES.

Primera. Adaptaciones orgánicas.

En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la presente ley deberán realizarse las modificaciones orgánicas precisas para la puesta en funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de participación previstos en el Título I de esta norma.

Segunda. Primer Programa Anual de Participación Ciudadana.

El primer Programa Anual de Participación Ciudadana se elaborará y aprobará en los tres primeros meses del año siguiente a la entrada en vigor de la presente Ley.

Tercera. Primer informe sobre la actividad del Observatorio Ciudadano de Castilla-La Mancha

El primer informe del Observatorio sobre su actividad se elaborará y aprobará cumplido el primer año de su actividad y referido al mismo.

Cuarta. Programas de formación en materia de participación.

En el ámbito de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la Escuela de Administración Regional pondrá en marcha, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley, un programa de formación específico en materia de participación, para divulgar el alcance y contenido de la presente ley. A tal efecto, la Administración regional podrá promover la colaboración con otras Administraciones Públicas o entidades del sector público.

Quinta. 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 y procedimientos de participación, así como al número mínimo de firmas para la tramitación de las iniciativas ciudadanas de ámbito provincial, local o inferior.

Sexta. Inventario de órganos sectoriales de participación.

El órgano directivo competente en materia de participación en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley, elaborará un inventario de los órganos sectoriales de participación en el ámbito de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos, al que se dará la debida publicidad en el Portal de Participación Ciudadana.

DISPOSICIONES FINALES

Disposición final primera. Habilitación para el desarrollo reglamentario.

Se autoriza al Consejo de Gobierno para dictar las disposiciones y adoptar las medidas que resulten precisas para el desarrollo y aplicación de esta Ley.

Disposición final segunda. Régimen de funcionamiento y constitución del Observatorio Ciudadano.

Las Cortes de Castilla-La Mancha aprobarán las normas que regulen la organización, funcionamiento y régimen interior del Observatorio Ciudadano, iniciando las actuaciones necesarias para asegurar que la constitución del citado órgano se produzca en el plazo máximo de seis meses, a contar desde la entrada en vigor de la presente ley.

Disposición final tercera. Entrada en vigor.

Esta Ley entrará en vigor a los seis meses, contados desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

c á a b
t e i e r
dra t a

cátedra.abierta.
para la innovación
y la participación

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 y demás disposiciones vigentes que regulen la materia.

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.



«El poder de la ciudadanía: Derechos de Asociación y Participación», de Francisco Manuel Reverte, aporta una amplia visión histórica y un análisis 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 incluye un prólogo de Encarna Serna, profesora de derecho civil y directora de la tesis doctoral que sustenta las bases jurídicas de la obra, y una doble introducción de José Molina Molina, Presidente del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia, y de Fernando Pindado Sánchez, Comisionado de Participación Ciudadana de la ciudad de Barcelona. Y finaliza con un amplio capítulo colaborativo con las aportaciones personales de:

- **Juan Luis Aparicio Salguero**, educador social y director de escena y dramaturgia. ESAD.
- **María José Campillo**, profesora de filosofía. Concejal del Ayuntamiento de Santomera por Alternativa por Santomera.
- **Mady Cisse Ba**. Presidente de la Federación de Asociaciones Africanas en la Región de Murcia.
- **Jose Antonio Gómez Hernández**, Catedrático de Comunicación UMU.
- **Claudia Carrasquilla**. Psicóloga. Técnica experta en Participación ciudadana.
- **Manuel Pleguezuelo**. Primer Director General de Participación ciudadana de la Región de Murcia. Director General de Relaciones con la Unión Europea de la CARM.
- **José Luis Marco Gallud**. Presidente de la Federación de entidades Vecinales del municipio de Murcia.
- **Paqui Pérez López**. Concejal del grupo Ciudadanos del Ayuntamiento de Murcia.
- **Juán Diego López Giraldo y Cristina Mena García**. Asociación Hippocampus.
- **Ignacio Álvarez Castellanos**. Presidente de la Asociación de Vecinos del Barrio de Vistabella.
- **Joaquín Contreras**. Portavoz de la Plataforma Pro-Soterramiento de las Vías del tren de Murcia.
- **Teresa Vicente Gómez**. Profesora de Filosofía del Derecho de la UMU.
- **Helena Galán Soria**. Concejala de Participación ciudadana. Ayuntamiento de Toledo.
- **Luis F. Maeso López**, profesor de Derecho Administrativo y Secretario Académico de la Facultad de Derecho Castilla-La Mancha.

Edita



PARTIGESC

Asociación
para el fomento de la
participación y gestión social