

EL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA, CON PARTICULAR REFERENCIA A LAS LEYES DE 1887 Y 1964

José Daniel Pelayo Olmedo

SUMARIO: I. Introducción. La mención constitucional y las bases del sistema.- II. El régimen previsto en la primera ley de asociaciones en España (1887).- 2.1. Ámbito de aplicación.- 2.2. Objeto, contenido y límites.- III. Ley General del Derecho de Asociación (1964).- 3.1. Ámbito de aplicación.- 3.2. Objeto, contenido y límites.- IV. Conclusiones.

Resumen: En este trabajo se trata de analizar la regulación jurídica que el Estado español ha concedido al derecho de asociación desde que se recogió por primera vez en la Constitución de 1869 hasta el régimen inmediatamente anterior al actual. En él se trata de exponer cuál ha sido la evolución que ha sufrido su tratamiento jurídico, cuáles son los elementos que se han ido integrando en las diferentes normas promulgadas, los requisitos que se han ido fijando y cuáles son las razones por las que se producen esas modificaciones. Para finalizar, se expone brevemente la valoración que le supone al autor.

Abstract: This paper will focus on the right of association as it has been regulated in the Spanish legal system. Our study will span the history of this fundamental right since it was first included in a Constitution in 1869 up to the legal system in force before the current, post-1978 Constitution legislation. We will analyze how its legal status has evolved, studying in particular the requirements established for the exercise of this right and the reasons behind changes in legislation. Our research closes with an assessment of the evolution of the right of association and its legal treatment.

Palabras clave: Derecho de asociación, Constitución, Historia constitucional española, Leyes sobre el derecho de asociación.

Keywords: right of association, Constitution, Spanish constitutional history, right of association Acts.

I. INTRODUCCIÓN. LA MENCIÓN CONSTITUCIONAL Y LAS BASES DEL SISTEMA

1. El inicio del proceso constitucional en España no supuso el reconocimiento inmediato del derecho de asociación. Más aún, se puede decir que, durante la primera mitad del siglo XIX, carecíamos de una

legislación específica aplicable a este derecho¹. Este tratamiento trae causa en un intento de relegar el fenómeno asociativo, sin duda por la notable influencia que tuvo la ideología liberal francesa en el legislador de la época². Sin embargo, esta circunstancia no implicó su total desaparición y, durante este periodo, se crearon asociaciones de muy diversa índole que, en la práctica, desarrollaban sus actividades bajo la benevolencia del poder establecido. Ahora bien, esta tolerancia de hecho no comportaba que el Estado le otorgará una protección acorde con la de un derecho fundamental. Es más, si se procedía a clausurar algún establecimiento donde se celebraran reuniones, o que fuera la sede de algún grupo o asociación, no se podía apelar la hipotética lesión del derecho pues, dada la ausencia de reconocimiento constitucional, y de disposiciones legislativas sobre la materia, la posibilidad de asociarse no estaba protegida como una libertad individual³, al contrario estaba especialmente perseguida si su finalidad era política⁴.

2. Será, en realidad, durante la Revolución de septiembre de 1868 cuando se formalice, por primera vez, la protección constitucional de este derecho. Asociarse, junto con el derecho de sufragio universal, se concibe como una de las grandes conquistas del movimiento democrático europeo del siglo XIX. De hecho, tal era su importancia que la preocupación por el tema se hizo patente desde el inicio de “la Gloriosa”⁵ y, así, uno de los primeros Decretos dictados por el Gobierno

¹ Con excepción de las referencias sobre asociación contenidas en las Leyes del Libro 12 de la Novísima Recopilación; la Real cédula de Fernando VII, de 1824; la Orden de la Regencia provisional de 1841, o las de 1848, 1861, 1874 y 1875. La mayoría de estas normas no garantizaban sino que en ellas se contenían las condiciones para denegarlo o imposibilitar su ejercicio, así lo indica el Sr. Calvo y Muñoz en el Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura 1887, núm. 2 (264), Sesión número 35 de 2 de marzo de 1887, p. 894.

² Puede verse una crítica de la fórmula liberal empleada en la primera Constitución de 1812 en Carnicero, J.C., *El liberalismo convencido por sus mismos escritos o examen crítico de la Constitución de la Monarquía española publicada en Cádiz*, Imprenta de D. Eusebio Aguado, Madrid, 1830. De este modo, “[e]sta libertad de asociación tarda en reconocerse en la historia de los derechos fundamentales por la oposición liberal en el siglo XVIII, que llega incluso en Francia a prohibir expresamente las asociaciones a través de la Ley Chapelier.”, cfr. Peces-Barba; G., Quadra Salcedo, T.; Mohedano, J. M.; González, P., *Sobre las libertades políticas en el Estado español. (Expresión, reunión y asociación)*, Fernando Torres editor, Valencia, 1977, p. 102. En el mismo sentido, Velloso, M. L., “Los orígenes constitucionales del derecho de asociación en España (1868-1923)”, en *Revista de Derecho Público*, número 88-89, Madrid, julio-diciembre de 1982, págs. 593 a 643, vid. p. 600; Lucas Murillo de la Cueva, E., *El derecho de asociación*, Tecnos, Madrid, 1996, págs. 35 y 36.

³ Vid. Olías de Lima Gete, B., *La libertad de asociación en España (1868-1974)*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977, págs. 25 y 26; Velloso, M. L., “Los orígenes constitucionales del derecho de asociación en España (1868-1923)”, *op. cit.*, p. 606.

⁴ del Caño Palop, J.R., “Evolución histórica del derecho de asociación en el constitucionalismo español”, en *Introducción a los Derechos Fundamentales*, Secretaria General Técnica (Ministerio de Justicia) Centro de Publicaciones, Madrid, 1988, pp. 83 a 118, vid. pp. 84 y 85. Para tener una visión de cómo se producía esta negación del asociacionismo político Vid. Fernández Sarasola, I., *Los partidos políticos en el pensamiento español (1783-1855)*, en *Historia Constitucional. Revista electrónica*, número 1, junio, 1999, <http://constitucion.rediris.es/revista/hc/uno/dario2.html>, donde el autor recoge el rechazo sufrido durante el constitucionalismo gaditano, el trieno constitucional y el constitucionalismo isabelino.

⁵ Solé Tura, J.; Aja, E., *Constituciones y periodos constituyentes en España. (1808-1936)*, 13ª edición, Siglo XXI de España editores, Madrid, 1985, p. 56; Tomás Villarroya, J.,

Provisional recoge, con gran amplitud, la regulación que ha de darse al derecho de asociación⁶. El reconocimiento de este derecho supone un gran beneficio, especialmente para los movimientos obreros y las comunidades religiosas distintas a la oficial del Estado⁷.

3. Como consecuencia de este primer paso, los redactores constitucionales de 1869 optaron por proteger el derecho de asociación en el artículo 17 de la primera Constitución española con una clara tendencia democrática⁸. Se protege este derecho, que junto con el de reunión era inédito, en los términos necesarios para que pueda ejercerse con total libertad⁹. De hecho, este precepto evitaba imponer restricciones en cuanto a los fines que podía adoptar la entidad y sólo proscribía aquellos que fueran contrarios a la moral pública¹⁰. Esta forma tan amplia de

Breve historia del constitucionalismo español, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 84; Fernández Segado, F., *Las Constituciones históricas españolas*, Civitas, Madrid, 1986, p. 287; del Caño Palop, J.R., *Evolución histórica del derecho de asociación en el constitucionalismo español*, op. cit., p. 92.

⁶ “En el mentado Decreto de 1868, elevado luego a Ley en 20 de junio del siguiente año, se decía: «No quedaría perfecto el cuadro de los derechos políticos, si al de celebrar reuniones dejará de agregarse el que autoriza la libre asociación de los ciudadanos, complemento necesario del de reunión, que a los resultados transitorios de éste añade consecuencias de carácter permanente. El principio de asociación debe constituir de hoy en adelante parte de nuestro derecho político. De todo en todo olvidado por el antiguo sistema, casi en absoluto desconocido, y por lo demás, severa y recelosamente vigilado por el régimen pseudoconstitucional en que hasta la época de la revolución hemos vivido, bien puede afirmarse que el principio de asociación carece de precedentes en la historia jurídica de nuestro país, como no quiera suponerse hijas de él aquellas antiguas y grandes asociaciones que, nacidas por un favor del Estado, fueron auxiliares poderosos, sí, pero también, y acaso con más frecuencia, obstáculos y peligro para el poder mismo que las creara. Empero, proseguía el preámbulo, 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».”, cfr. Pellisé Prats, B., “Asociación”, en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Tomo III, F. Seix editor, Barcelona, 1951, p. 61 a 97, vid. p. 68.

⁷ Aunque en la Constitución de 1869 se introduce por primera vez una declaración implícita de neutralidad -artículo 21-, esta no supone el establecimiento del principio de separación entre iglesia católica y el Estado, vid. Fernández-Coronado, A., *Evolución y desarrollo de la cooperación confesional en el sistema español. Balance y propuestas de futuro*, en *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, número 3, diciembre de 2003, pp. 135 a 156, p. 136.

⁸ “En rigor, en las Cortes de 1869 y en el texto constitucional que éstas aprobaron se definieron las líneas maestras de una monarquía democrática y parlamentaria, que, tras su fracaso durante el reinado de Amadeo I de Saboya, no volvería a formularse hasta 1978”; cfr. Varela Suanzes-Carpenga, J., “La monarquía en las Cortes y en la Constitución de 1869” en *Historia Constitucional. Revista electrónica*, N. 7, septiembre, 2006, <http://hc.rediris.es/07/articulos/html/Numero07.html> párrafo 1º; Solé Tura, J.; Aja, E., *Constituciones y periodos constituyentes en España. (1808-1936)*, op. cit., p. 57; Fernández Segado, F., *Las Constituciones históricas españolas*, op. cit., p. 43. Incluso, el mismo autor habla de «radicalismo democrático» como uno de los elementos del «radicalismo plural» que caracteriza a este periodo revolucionario, vid. ibidem p. 276.

⁹ Donde queda patente el espíritu de «máxima libertad» que animaba a los revolucionarios es en el Discurso de Sagasta pronunciado ante las cortes el 24 de febrero de 1869, vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura 1869, núm. 1 (158), Sesión núm. 12 de 24 de febrero de 1869, p. 189.

¹⁰ El artículo 17 de la Constitución señalaba: “*Tampoco podrá ser privado ningún español: [...] Del derecho de asociarse para todos los fines de la vida humana que no sean*

reconocer el derecho, difería esencialmente de la actitud que, hasta ese momento, había tenido el poder político frente a las asociaciones¹¹. Con esta fórmula, el constituyente pretendía conseguir, y por lo tanto otorgar al individuo, una radical libertad para asociarse, previendo que, de este modo, se avanzaría en otras materias, como la enseñanza libre o las actividades de beneficencia particular. Por contra, el problema para el legislador fue la posibilidad de que, al amparo de una regulación tan laxa, surgieran asociaciones con fines distintos a los previstos o, incluso, ilegales. Para subsanarlo se buscaron, desde el principio, medidas de control administrativo «leves», como hacer que los asociados pusieran en conocimiento de la autoridad local el objeto de la asociación y el reglamento por el que habrían de regirse¹².

4. La pregunta es, si existía cierto recelo por parte de la Administración, ¿por qué se optó por plasmar una regulación tan amplia del derecho?. La razón obedece a la naturaleza que el régimen constitucional de 1869 otorgaba a los derechos humanos. Debemos tener en cuenta que dentro del sistema jurídico de la época, este derecho formaba parte de los “*derechos inherentes a la persona humana*”, por lo que, en origen, el constituyente partía de su carácter ilimitado y absoluto¹³ y de entender que no podían sujetarse ni a un sistema preventivo ni represivo, ni si quiera a través de leyes especiales¹⁴, salvo que estuviera expresamente previsto en el Texto constitucional¹⁵. De esta forma, los derechos

contrarios a la moral pública”. Puede consultarse Sevilla Andrés, D., *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Editorial Nacional, Madrid, 1969.

¹¹ Para ceñirnos al objeto de nuestro trabajo se ha preferido comenzar por el estudio de la Constitución que, por primera vez, garantiza expresamente el derecho de asociación en su articulado. Si bien, existen obras específicas sobre la historia constitucional de España donde se puede consultar la formulación política y jurídica de los textos anteriores y que han sido tenidas en cuenta a lo largo de este trabajo, especialmente para el desarrollo de las Normas supremas tratadas en nuestro análisis. A este respecto vid., entre otros,; Sánchez Agesta, L., *Historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984; Fernández Segado, F., *Las Constituciones históricas españolas*, op. cit.; Fernández Sarasola, I., *Proyectos constitucionales en España: (1786-1824)*, Centro de Estudios políticos y Constitucionales, Madrid, 2004; Solé Tura, J.; Aja, E., *Constituciones y periodos constituyentes en España. (1808-1936)*, op. cit.. Además, puede consultarse: V.V.A.A., Cano Bueso, J. (editor) *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, Tecnos, Madrid, 1989; o la extensa bibliografía sobre la Constitución de 1812 recogida y sistematizada por Reviriego Picón, F. en: <http://www.cervantesvirtual.com/portal/1812/bibliografia.shtml>

¹² Vid. artículo 2º del Decreto. Además, se prohibía el sometimiento de las asociaciones a autoridades extranjeras, vid. artículo 4º del Decreto. Sobre estas cuestiones Velloso, M. L., “*Los orígenes constitucionales del derecho de asociación en España (1868-1923)*”, op. cit., p. 609.

¹³ Fernández Segado, F., *Las Constituciones históricas españolas*, op. cit., pp. 278 y 283.

¹⁴ Vid. el artículo 22 de la Constitución de 1869 donde se señalaba que ni por medio de leyes ni a través de las autoridades podría promulgarse ninguna disposición preventiva en el ejercicio de los derechos individuales.

¹⁵ “Efectivamente, los derechos contenidos en el título I comprenden casi la tercera parte del total de los artículos. Su regulación es minuciosa para impedir que puedan ser recortados por leyes posteriores, (...)”; cfr. Solé Tura, J.; Aja, E., *Constituciones y periodos constituyentes en España. (1808-1936)*, op. cit., p. 57.

individuales se consideran «ilegislables»¹⁶ y los abusos que pudieran derivarse de su ejercicio serán sancionados sólo *a posteriori* por los Tribunales. Por ejemplo, en materia de asociación este sistema de control aparece fijado en el artículo 19¹⁷.

5. De este modo, acaba diseñándose un régimen jurídico para el derecho de asociación con un claro espectro liberal, donde el asociacionismo se concibe como un derecho natural, que nace de la autonomía de la voluntad del individuo, y que, en todo caso, debe quedar fuera del control Estatal. Todo ello implica que el derecho no podrá ser objeto de legislación específica¹⁸. Sin embargo, “«una vez perdida toda esperanza de que para ciertas gentes la práctica de la libertad corrija por su propia virtud, y sólo por ella, los grandes abusos que a su sombra se han venido cometiendo»”¹⁹, el Gobierno cambió de actitud ante este fenómeno. El 25 de septiembre de 1869 se promulgó una Orden marcadamente restrictiva donde el Gobierno amplió las causas de suspensión e incidió en un mayor control estatal²⁰, lo que, en la práctica, lamentablemente acabó justificando una actividad casi arbitraria.
6. Pocos años más tarde, en la evolución sin fractura violenta de la revolución liberal hacia un sistema republicano²¹, se pretendió dar un

¹⁶ Vid. el Discurso del Sr. Castelar en Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura 1869-1871, núm. 2 (159), Sesión núm. 47 de 12 de abril de 1869, p. 990; Sanchez Agesta, L., *Historia del constitucionalismo español*, op. cit., p. 273; Fernández Segado, F., *Las Constituciones históricas españolas*, op. cit., p. 296.

¹⁷ El artículo 19 decía: “A toda Asociación cuyos individuos delinquieren por los medios que la misma les proporcione, podrá imponérseles la pena de disolución. La autoridad gubernativa podrá suspender la Asociación que delinca, sometiendo incontinenti a los reos al Juez competente. Toda Asociación cuyo objeto o cuyos medios comprometan la seguridad del Estado podrá ser disuelta por una ley”.

¹⁸ Sanchez Agesta, L., *Historia del constitucionalismo español*, op. cit., p. 274.

¹⁹ Sagasta evidencia el motivo de por qué se adoptará esta decisión en su discurso del 25 de junio de 1869: “(...) Nosotros no tenemos miedo á la libertad; nosotros tenemos miedo á la licencia, nosotros tenemos miedo á la desobediencia de las leyes, nosotros tenemos miedo á la falta de respeto a la autoridad, nosotros tenemos miedo á la anarquía, nosotros tenemos miedo al absolutismo de la fuerza bruta y de la barbérie, que es el peor y el más horrible de todos los absolutismos, nosotros tenemos miedo á todo esto y ¿sabéis por qué? Porque no tenemos miedo á la libertad, porque queremos la libertad, porque amamos la libertad, porque la libertad es la aspiración de toda nuestra vida, y no queremos que la libertad sea víctima de sus extravíos (...)”, vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura 1869-1871, núm. 5 (162), Sesión núm. 109 de 25 de junio de 1869, p. 3074

²⁰ En esa orden, el entonces Ministro de Gobernación Sr. Sagasta señalaba: “(...) los derechos de reunión y asociación son, por desgracia, de los que más impunemente se ha abusado, faltando a las prescripciones de la Constitución y de las leyes y dando ocasión a perturbaciones que empañan la revolución, a abusos que desprestigian la libertad y a crímenes que deshonoran los partidos en cuyo nombre se cometen.”, vid. Orden de 25 de septiembre de 1869. Sobre esta cuestión Velloso, M. L., *Los orígenes constitucionales del derecho de asociación en España (1868-1923)*, op. cit., pp. 612 y 613.

²¹ En realidad, se trataba de un cambio de régimen que se produce fuera de los canales establecidos en la Constitución de 1869 y deja en el aire la cuestión de su vigencia, vid. Fernández Segado, F., *Las Constituciones históricas españolas*, op. cit., pp. 329 y 330. Inicialmente se entendía que mientras no se promulgase una nueva Constitución, acorde al régimen Republicano propiciado por la abdicación de Amadeo de Saboya, el texto de 1869 seguía vigente, especialmente en lo relativo a los derechos y libertades. Si bien, en la práctica

nuevo sentido al ejercicio del derecho de asociación. Durante la primera experiencia republicana española, el Proyecto de Constitución federalista (1873)²², que nunca llegó a ver la luz, reconocía el derecho en su artículo 25. Según el precepto: “*Nadie impedirá, suspenderá ni disolverá ninguna asociación cuyos estatutos sean conocidos oficialmente y cuyos individuos no contraigan obligaciones clandestinas*”. De la redacción del artículo destacan dos elementos: a) la necesidad de que los Estatutos sean conocidos por la autoridad competente y b) la pretensión de evitar la formación de asociaciones que imponga obligaciones clandestinas a sus asociados, entendiendo que todas las demás, sin restricción de fines, quedan exentas de impedimentos, suspensiones o disoluciones administrativas. La justificación de su inclusión parece clara, con esta redacción se intentaba evitar dos de los problemas que habían surgido en la experiencia constitucional de 1869, “(...) la abstención de notificación por parte de las asociaciones y la intervención arbitraria del Poder”²³. Como hacía su antecesora, el proyecto de 1873 pretendía regular los derechos individuales en los mismos términos que lo hacía la Constitución de 1869, es decir, como derechos naturales, inviolables por los poderes públicos a quienes, en realidad, les incumbe la labor de defenderlos y están desprovistos de facultades para suspenderlos²⁴. Si bien, la diferencia más relevante entre ambos textos era la imposibilidad administrativa de coartar o suspender su ejercicio consagrada en el artículo 25 del Proyecto constitucional de 1873²⁵.

7. Ahora bien, una vez disueltas las Cortes republicanas por el Capitán General Pavía, y ante la inminencia de un cambio de orientación en el ordenamiento jurídico, el derecho de asociación pasa a ser suspendido y un gran número de grupos perseguidos, sobre todo aquellos que pudieran ser contrarios al orden establecido. Así, el 10 de enero de 1874 el General Francisco Serrano dictó un Decreto por el que se ilegalizaban las asociaciones obreras y políticas y cuyo objetivo principal era impedir la actividad de la Primera Internacional²⁶. Puede que las circunstancias

se infringió reiteradamente, vid. Tomás Villarroya, J., *Breve historia del constitucionalismo español*, op. cit., pp. 97-99.

²² Vid. Ayllón Altolaquirre, M., *Proyecto de Constitución democrático-federal de la República española*, Imprenta y fundición de M. Tello, Madrid, 1873; Corral, F., *Proyecto de Constitución federal*, Imprenta de R. Bernardino y F. Cao, 1873; Salmerón y Alonso, N., *Proyecto de bases de la constitución republicana-federal de España*, Imprenta de R. Labajos, Madrid, 1873.

²³ Olías de Lima Gete, B., *La libertad de asociación en España (1868-1974)*, op. cit., pp. 27 y 28. Existía una fuerte relación entre la carta de derechos recogida en la Constitución de 1869 y la del Proyecto de 1873 y, en palabras de la doctrina, el derecho de asociación y la cuestión religiosa se trataba de manera más democrática, vid. Solé Tura, J.; Aja, E., *Constituciones y periodos constituyentes en España. (1808-1936)*, op. cit., p. 65.

²⁴ Fernández Segado, F., *Las Constituciones históricas españolas*, op. cit., pp. 342 y 346; González-Ares, J. A., *Introducción al estudio del constitucionalismo español (1808-1975)*, op. cit., p. 130.

²⁵ del Caño Palop, J.R., “*Evolución histórica del derecho de asociación en el constitucionalismo español*”, op. cit., p. 97.

²⁶ Decreto de 10 de enero de 1874, dictado por Serrano, por el que se disolvía la I Internacional, disponía en su artículo 1º: “*Quedan disueltas desde la publicación de este*

históricas sean la mejor explicación de esta reacción localizada en el movimiento obrero. Una de las lacras de la Primera República, y también causa del fracaso y desidia en la elaboración del Proyecto constitucional de 1873, fue el conflicto civil que generó el cantonalismo. La experiencia de ambos Generales frente a los levantamientos quizá les hiciera suponer que la forma adecuada de apagar esta llama era evitar la operatividad de la Internacional pues, advierte el profesor Sánchez Agesta, se sospechaba que “[...] el cantonalismo fue financiado por la Internacional”²⁷.

8. Si bien, este es sólo el origen de los recortes al recién garantizado derecho de asociación. Años más tarde, las reacciones desde el poder establecido por las nuevas fórmulas constitucionales se endurecen. De hecho, las experiencias de la restauración monárquica y de la dictadura de Primo de Rivera continuaron con esta línea restrictiva iniciada tras la I República y fueron aún menos ventajosas para el asociacionismo.
9. Así, por ejemplo, con la Constitución de 1876 se produjo un retorno a las concepciones más tradicionales de intervención²⁸. Mientras su artículo 13 recoge de forma genérica el derecho de todo español “[...] de asociarse para los fines de la vida humana”, será el artículo 14 quien establezca su límite en los “derechos de la Nación” y “los atributos esenciales del Poder público”²⁹. Se trata de una fórmula que demuestra la intención de los poderes públicos de reservarse un amplio margen de actuación en el control de los derechos fundamentales³⁰. Nuevamente el

Decreto todas las reuniones y sociedades políticas en las que de palabra u obra se conspire contra la seguridad pública, contra los altos y sagrados intereses de la Patria, contra la integridad del territorio español y contra el poder constituido”. Además su preámbulo resulta especialmente revelador de la opinión que le merecían al Gobierno las asociaciones, especialmente las obreras y, particularmente, la Internacional: “*El Gobierno de la República [...] se cree en el deber de extirpar de raíz todo germen de trastornos, persiguiendo hasta sus más disimulados y recónditos abrigos a los perturbadores de la tranquilidad pública y a toda que, como la llamada Internacional, atente contra la propiedad, contra la familia y demás bases sociales*”, publicado en Gaceta de Madrid n. 11, de 11 de enero de 1874, p. 83.

²⁷ Sánchez Agesta, L., *Historia del constitucionalismo español*, op. cit., p. 269.

²⁸ “En lo que respecta a los derechos y libertades ciudadanos estuvieron drásticamente limitados con las medidas impuestas en 1874 y 1875. No varió esta situación con la Constitución de 1876, que, aunque en su parte dogmática encontraron acomodo las declaraciones de derechos, en la práctica quedaron muy restringidos a los partidos monárquico-dinásticos y permaneciendo las asociaciones obreras en la misma condición de postración legal desde enero de 1874.”, Peces-Barba; G., Quadra Salcedo, T.; Mohedano, J. M.; González, P., *Sobre las libertades políticas en el Estado español. (Expresión, reunión y asociación)*, op. cit., p. 107.

²⁹ Lucas Murillo de la Cueva, E., *El derecho de asociación*, op. cit., p. 54.

³⁰ Como advertía el Sr. Calvo y Muñoz en el debate sobre el proyecto de Ley presentado a las Cortes en materia de asociación, las doctrinas de la escuela regalista “(...) han pasado a nuestras leyes y a nuestro lenguaje oficial y político con el nombre de derechos de la Nación y atributos esenciales del Poder público”, vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura 1887, núm. 2 (264), Sesión número 35 de 2 de marzo de 1887, p. 891. “Sin embargo, «los derechos de la nación» y «los atributos del poder público» son dos expresiones tan vagas y generales, que de hecho las leyes de organización podían prácticamente suprimir todo límite”, cfr. Sánchez Agesta, L., *Historia del constitucionalismo español*, op. cit., p. 322. Como veremos, estas posibilidades motivaron un interesante debate sobre la conveniencia de

fundamento de esta actitud se encuentra en la naturaleza que el sistema otorga a los derechos individuales. A diferencia del periodo revolucionario, los derechos humanos dejan de considerarse «naturales» para ser concebidos como derechos otorgados por el Estado. Ante ellos la autoridad competente tiene reservadas amplias competencias³¹. Para comprobar el desarrollo real de este intervencionismo hay que acudir a la Ley, pues la propia Constitución somete el régimen jurídico de los derechos a la legislación de desarrollo³². En materia de asociación, esta previsión constitucional origina que, en 1887, se promulgue la primera Ley española sobre el derecho de asociación. Pero, tal era la importancia y necesidad de que el derecho estuviera desarrollado por una ley específica y la preocupación de los poderes públicos ante la posibilidad de que el derecho de asociación facilitara la pervivencia de movimientos revolucionarios que, como ha señalado la doctrina, hasta su promulgación el teórico derecho de asociación contemplado en la Constitución estaba, por así decirlo, “prohibido”, especialmente para los trabajadores³³.

10. Por su parte, tras el golpe de Estado de 1923, el derecho de asociación sufrió un nuevo recorte. En definitiva, la normativa se modificó para facilitar un mayor control sobre su ejercicio. Es el caso, por ejemplo, del Código penal, donde se agravan las penas correspondientes a delitos cometidos por miembros de las asociaciones y, sobre todo, para los cometidos por aquellos que ocupan cargos directivos. Además, en diversos decretos gubernativos, los poderes públicos se encargaron de ampliar los motivos de disolución de las asociaciones³⁴. Mientras tanto, en el Proyecto constitucional de 1929 se partía de una concepción inédita hasta el momento: primero se enunciaban los deberes de los ciudadanos y después sus derechos. Entre el catálogo de derechos

que un Ley mantuviera o no la disponibilidad de los derechos individuales por el Gobierno cuando se estaba discutiendo el proyecto de la primera Ley de asociaciones en el año 1887.

³¹ “Los derechos políticos no son, pues, derechos naturales, sino derechos que el Estado, como institución social necesaria y permanente, otorga, limita o modifica en función del nivel de desarrollo de la Nación.”, cfr. Bergarache Gros, A., *El concepto de constitución interna en el constitucionalismo de la Restauración española*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, p. 179.

³² Señala el artículo 14 de la Constitución 1876: “*Las leyes dictarán las reglas oportunas para asegurar a los españoles en el respeto recíproco de los derechos que este título les reconoce, sin menoscabo de los derechos de la Nación, ni los atributos esenciales del Poder público. Determinarán asimismo la responsabilidad civil y penal a que han de quedar sujetos, según los casos, los jueces, autoridades y funcionarios de todas las clases que atenten a los derechos enumerados en este título*”.

³³ Nos resulta muy revelador lo indicado por el Sr. Ministro de Estado, Sr. Moret, durante el debate del Proyecto de Ley: “Todos debemos reconocer que en nuestro sistema de legislar hay un principio de injusticia, y ese principio de injusticia es el haber legislado á favor de ciertos elementos que se llaman clases medias y en contra de las aspiraciones de las clases obreras.”, vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura 1887, núm. 2 (264), Sesión número 42 de 10 de marzo de 1887, p. 1074. Sobre esta cuestión Solé Tura, J.; Aja, E., *Constituciones y periodos constituyentes en España. (1808-1936)*, op. cit., p. 73.

³⁴ Sobre estas cuestiones vid. Velloso, M. L., “*Los orígenes constitucionales del derecho de asociación en España (1868-1923)*”, op. cit., p. 640.

reconocidos se recogía el de asociación, pero con una particularidad: su ejercicio quedaba inserto dentro de la «estructura corporativa de la Nación» y, por primera vez, se separaba del derecho a sindicarse, que se configura como un instituto jurídico distinto a la asociación³⁵. Evidentemente, la fórmula de control se endurece, ya que se condiciona la formación y existencia de la asociación a los parámetros estatales, relegando la autonomía del individuo en la constitución del grupo hasta hacerla casi desaparecer. En definitiva, en esta época se parte de una concepción plenamente intervencionista del Estado y de un sistema de corporativismo socio-económico³⁶.

11. Con la llegada de la Segunda República española, el régimen del derecho de asociación vuelve a reformularse. En esta ocasión es el artículo 39 de la Constitución de 1931 quien 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”*. Durante la elaboración el Texto constitucional³⁷, el régimen republicano perseguía obtener y otorgar la máxima libertad en la formación de las asociaciones, procurando, eso sí, asegurar que las entidades tendrían un funcionamiento democrático. Además, como parte del debate que se sostenía sobre la relación que pueda o deba existir entre los fines que desarrollan los grupos asociativos y las actividades públicas, se pretendía resolver la duda de si era o no necesario que las personas jurídicas llevaran a cabo determinadas prestaciones sociales, colaborando con el Estado³⁸. De la redacción final del artículo parece desprenderse como conclusiones que se buscó y otorgó plena libertad para asociarse o sindicarse, siempre que se hiciera de conformidad con la legislación vigente y que era necesario que las asociaciones se inscribieran en un Registro público. Por lo demás, el límite constitucional quedaba establecido en *“[...] la seguridad del Estado, en casos de notoria e inminente gravedad”*³⁹.

³⁵ Todo en Olías de Lima Gete, B., *La libertad de asociación en España (1868-1974)*, op. cit., pp. 28 y 29; Lucas Murillo de la Cueva, E., *El derecho de asociación*, op. cit., p. 65.

³⁶ Vid. Fernández Segado, F., *Las Constituciones históricas españolas*, op. cit., pp. 428 y 429; González-Ares, J. A., *Introducción al estudio del constitucionalismo español (1808-1975)*, op. cit., p. 174.

³⁷ Pueden acudir a diversos estudios sobre este Norma Constitucional como, por ejemplo, Alcalá-Zamora, N., *Los defectos de la Constitución de 1931 y Tres años de experiencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1981; Posada, A., *La reforma constitucional*, Librería General de Vitoriano Suárez Pérez, Madrid, 1931; Pérez Serrano, N., *La Constitución española (9 diciembre 1931): antecedentes, texto, comentarios* ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932; de Meer Lecha-Marzo, F., *La Constitución de la II República. Autonomías. Propiedad. Iglesia*, Eunsa, Pamplona, 1978.

³⁸ Las distintas enmiendas presentadas por cada grupo parlamentario son las que van perfilando el régimen jurídico que, finalmente, recibiría el derecho de asociación, hasta dar con el texto que hemos transcrito. Vid. Olías de Lima Gete, B., *La libertad de asociación en España (1868-1974)*, op. cit., pp. 192 a 197.

³⁹ *“Los derechos y garantías consignados en los artículos 29, 31, 34, 38 y 39 podrán ser suspendidos total o parcialmente, en todo el territorio nacional o en parte de él, por decreto*

12. Cabe resaltar que en este artículo se recoge y perpetua la diferencia entre asociación y sindicato⁴⁰, si bien, a diferencia del régimen anterior, no condiciona su existencia a la «estructura corporativa del Estado». Además, podemos advertir que, por primera vez, se produce una referencia constitucional explícita a la necesidad de que las asociaciones se inscriban en un Registro público. Para identificar correctamente cuál era la función de este organismo en la formación de las asociaciones es muy importante tener en cuenta cuál era la naturaleza del derecho. En esta época se introduce en Europa la teoría de los derechos humanos como elementos imprescindibles para el desarrollo del individuo⁴¹. Bajo esta condición, la nueva conformación de las Constituciones europeas coloca al Estado como promotor de los derechos y, en este sentido, interventor; ahora bien, bajo esta fórmula de intervención promotora las instituciones públicas han de funcionar como un «servicio público», orientado a obtener mayores cuotas de igualdad⁴², no como institutos de control y restricción en el ejercicio de los derechos⁴³. Por lo demás, en esta época la legislación de 1887 seguía vigente, eso sí, con un alcance menor pues se dieron otras disposiciones que reglamentaron la creación y desarrollo de algunas asociaciones con características especiales⁴⁴.
13. Estando así las cosas, los avances conseguidos en materia de asociación sufren un duro recorte tras el levantamiento militar de 1936⁴⁵. A falta de un texto constitucional, las bases dogmáticas del régimen franquista se contienen en las denominadas *Leyes Fundamentales*⁴⁶. En

del Gobierno, cuando así lo exija la seguridad del Estado, en casos de notoria e inminente gravedad.”, párrafo 1º del artículo 42 de la Constitución española de 1931.

⁴⁰ Como escribiera en 1935 D. José María Abellán-García, con el empleo de los términos sindicarse y Sindicato en la Constitución de 1931 “(...) se ha procurado, sin duda, una mayor precisión en el concepto para distinguir las agrupaciones con fines puramente morales de aquellas otras que los tienen preferentemente profesionales; distinción que ha sido confirmada en la legislación complementaria al dictarse la Ley de 8 de Abril de 1932, llamada de Asociaciones profesionales, para las constituidas por patronos o por obreros, en tanto que se deja subsistente para las de carácter cultural, político, benéfico, recreativo, etc., la de 1887.”, cfr. Abellán-García, J.M., *Derecho de asociación. (Ley de 30 de Junio de 1887, disposiciones complementarias, jurisprudencia, concordancias y comentarios)*, Senén Martín, Ávila, 1935, p. 7. Diversa era la opinión de D. Jácome Ruíz para quien esta distinción era fruto de la intervención socialista, entendida como un recurso para atraer a sus filas a nuevos militantes, vid. Ruíz, J., *El Derecho de asociación en España*, Senén Martín, Ávila, 1932, p. 10.

⁴¹ Y en este mismo sentido se concebía la libertad de asociación, derecho al que en 1902, mucho tiempo antes de promulgarse la Constitución de 1931, el propio Azaña le reconocía el valor de “(...), verdadero «múltiple del hombre» (...)” ya que, siguiendo sus palabras, “(...) aumenta el poder de este en la misma proporción que crece el número de los asociados”, cfr. Azaña, M., *Libertad de asociación (Discurso leído por D. Manuel Azaña en la Academia de Jurisprudencia)*, Imprenta de los Hijos de M.G. Hernández, Madrid, 1902, p. 11.

⁴² Vid. Fernández Segado, F., *Las Constituciones históricas españolas*, op. cit., pp. 585 y 586.

⁴³ Sobre esta idea vid. Azaña, M., *Libertad de asociación*, op. cit., pp. 16 y 17.

⁴⁴ Abellán-García, J.M., *Derecho de asociación*, op. cit., p. 6. En el mismo sentido Ruíz, J., *El Derecho de asociación en España*, op. cit., p. 10.

⁴⁵ Peces-Barba; G., Quadra Salcedo, T.; Mohedano, J. M.; González, P., *Sobre las libertades políticas en el Estado español. (Expresión, reunión y asociación)*, op. cit., p. 110.

⁴⁶ En principio, el conjunto de normas no puede ser calificado como una Constitución. Incluso, la doctrina y los políticos no admiten la existencia de una Constitución hasta la

cuestión del régimen adoptado para la asociación los hitos normativos son tres: a) un Decreto de 25 de enero de 1941; b) el Fuero de los españoles de 1945; y c) la Ley de 24 de diciembre de 1964.

14. A pesar de la temprana aparición del Decreto, la conformación del régimen aplicable a este derecho se hace de forma gradual, por lo que hasta pasados unos años desde la promulgación de la Ley no puede hablarse de un cambio de signo⁴⁷. De hecho, el Decreto de 1941⁴⁸ nace con la función de aclarar la interpretación y aplicación de la Ley de 1887. Sin embargo, en realidad regulará el procedimiento por el que una nueva asociación debe solicitar autorización para constituirse y el medio para adaptar las ya existentes al nuevo ordenamiento jurídico. Para ello, configura un sistema basado en la desconfianza y en la intervención administrativa y policial, de por sí contrario a la propia Ley de 1887. En definitiva, y a pesar de su condición reglamentaria⁴⁹, el Decreto declaró derogada la antigua Ley, sin perjuicio de que conservara su aplicación supletoria para aquellas cuestiones que él mismo no contemplara⁵⁰, parcela donde sí mantenía un cierta función interpretativa de este Decreto.

15. Años más tarde se promulgó el Fuero de los españoles⁵¹, una norma dictada con el propósito de asegurar el disfrute de ciertos derechos a los ciudadanos y que, a pesar de ello, no dejó de ser una norma programática, donde se antepoñían los deberes a los derechos y, en general, de escaso valor jurídico, ya que gran parte de sus preceptos no se desarrollaron. Es imprescindible saber que, según su artículo 34, el ejercicio de los derechos quedaba supeditado a las previsiones recogidas en sus leyes de desarrollo, privándoles, así, de eficacia hasta que se produjera su promulgación. Además, en todo su articulado no existe ningún precepto que vincule a la actuación de los poderes públicos al respeto de los derechos y libertades⁵². En el artículo 16⁵³

promulgación de la Ley Orgánica del Estado de 1967, vid. Tomás Villarroya, J., *Breve historia del constitucionalismo español*, op. cit., p. 144. De este modo, algún autor se refiere a ellas como un «proceso constitucional», más que como una verdadera constitución codificada, vid. Fernández Segado, F., *Las Constituciones históricas españolas*, op. cit., pp. 49 y 50.

⁴⁷ Olías de Lima Gete, B., *La libertad de asociación en España (1868-1974)*, op. cit., p. 207.

⁴⁸ Con origen en el Decreto de 13 de septiembre de 1936 sobre ilegalización de los partidos políticos que formaban el «Frente popular» y todas aquellas organizaciones que se opusieron a las fuerzas que cooperaron con el llamado «movimiento nacional».

⁴⁹ Lo que evidencia una «incorrección jurídica», vid. del Caño Palop, J.R., «Evolución histórica del derecho de asociación en el constitucionalismo español», op. cit., p. 112.

⁵⁰ Lucas Murillo de la Cueva, E., *El derecho de asociación*, op. cit., p. 67.

⁵¹ Para una visión global del Decreto de 1941 y del Fuero de los españoles de 1945, en relación con el derecho de asociación, vid. Olías de Lima Gete, B., *La libertad de asociación en España (1868-1974)*, op. cit., pp. 208 a 210.

⁵² Fernández Segado, F., *Las Constituciones históricas españolas*, op. cit., p. 708.

⁵³ Artículo 16 del Fuero de los españoles de 17 de julio de 1945, modificado por la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967 (aprobado por Decreto 779/1967, de 20 de abril): «Los españoles podrán reunirse y asociarse libremente para fines lícitos y de acuerdo con lo establecido por las leyes. El Estado podrá crear y mantener las organizaciones que estime

recogía el derecho a asociarse para fines lícitos, condicionando su ejercicio a lo establecido por las leyes⁵⁴. Como sucedió durante la restauración, en virtud de esta previsión se dictó una norma evidentemente controladora pero incluso más restrictiva que su antecesora. A continuación analizaremos ambas disposiciones.

II. EL RÉGIMEN PREVISTO EN LA PRIMERA LEY DE ASOCIACIONES EN ESPAÑA (1887)⁵⁵

16. Mientras que el reconocimiento constitucional se produce con la revolución de 1868, hubo que esperar hasta la restauración monárquica para que, por primera vez, se desarrollara legislativamente el derecho de asociación. Los cimientos constitucionales existían pero, hasta la promulgación de una ley especial, el sistema se servía de la Orden de 7 de febrero de 1875, donde sólo se recogían una serie de recomendaciones de actuación y las directrices básicas que el Gobernador de la Provincia debía aplicar en materia de reuniones y asociaciones⁵⁶.
17. El primer intento serio de plasmar el régimen jurídico del derecho de asociación en una Ley se produjo en 1881, aunque, finalmente, este proyecto resultó fallido. Fue en 1886 cuando, bajo el gobierno del partido liberal de Sagasta⁵⁷, se presentó un Proyecto de Ley⁵⁸ que, tras un

necesarias para el cumplimiento de sus fines. Las normas fundacionales, que revestirán forma de ley, coordinarán el ejercicio de este derecho con el reconocido en el párrafo anterior".

⁵⁴ El Proyecto de Ley se presentó 14 de octubre de 1964 por D. Esteban de Bilbao, vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura 1964, núm. 824 a 826 (647), Sesión número 854 de 16 de octubre de 1964, p. 18240 a 18244.

⁵⁵ Para analizar esta Ley se han utilizado el texto íntegro de la misma extraído de la Gaceta de Madrid n. 193, de 12 de julio de 1887, p. 103 y ss.. Además, se ha consultado el libro editado por el Instituto de Reformas Sociales, Dirección General de Legislación y Acción Social, *Legislación sobre asociaciones. Leyes y proyectos de Ley sobre el Derecho de asociación y sobre asociación obrera*, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1922.

⁵⁶ En realidad esta Orden perseguía especialmente la contención de grupos políticos, por lo que la regla 4ª de la misma proscribía cualquier asociación cuyos fines fueran políticos, vid. Lucas Murillo de la Cueva, E., *El derecho de asociación*, op. cit., p. 56.

⁵⁷ Lucas Murillo de la Cueva, E., *El derecho de asociación*, op. cit., p. 148; del Caño Palop, J.R., "Evolución histórica del derecho de asociación en el constitucionalismo español", op. cit., p. 98.

⁵⁸ Vid. el Diario de sesiones de las Cortes, Legislatura 1886, núm. 2 (259), Sesión número 51 de 12 de julio de 1886, p. 999. Si bien, en palabras del Ministro de Gobernación, D. Venancio González, el Proyecto recogía las ideas plasmadas en el anterior de 1881 y, a su vez, estaba inspirado en el decreto-ley de 20 de noviembre de 1868, vid. el apéndice 3º de la Sesión número 51. En todo caso, uno de los elementos cuestionados, y que se planea como novedad respecto a la regulación anterior, era la posibilidad de admitir o no la suspensión gubernativa directa sobre las asociaciones sometidas a autoridad extranjera o formada, en su mayoría, por extranjeros. Así, uno de los primeros votos particulares en la discusión del Proyecto fue el de el Sr. D. Alfonso González modificando el artículo 16 e incluyendo la posibilidad de que el Gobierno suspendiera estas asociaciones en cualquier lugar y tiempo cuando su existencia supusiera un peligro para la seguridad interior o exterior del Estado, vid. Diario de sesiones de las Cortes, legislatura 1887, número 2 (264), Sesión número 32 de 26 de febrero de 1887, apéndice tercero. La cuestión, en opinión del Sr. Calvo Muñoz, parecía

intenso debate parlamentario, se convertiría en la primera *Ley general sobre asociaciones*, de 30 de junio de 1887⁵⁹. En el debate parlamentario afloraban tres cuestiones: a) determinar si era posible alcanzar una Ley con un texto aceptable para los distintos partidos políticos que pudieran llegar a acceder al poder, de tal forma que no fuera necesario derogarla cuando cambiará el equipo ministerial; b) fijar si la Ley debía ser adjetiva o de procedimiento y, finalmente, c) decidir si el sistema legal por el que se debía optar habría de ser represivo o preventivo⁶⁰. Para ver que acomodo tuvieron finalmente estas premisas analizaremos los aspectos más relevantes de su texto, compuesto por diecinueve artículos y una disposición adicional.

2.1. Ámbito de aplicación

18. Esta Ley se promulgó para regular todo tipo de asociaciones, ya fueran de tipo religioso, político, científico, artístico, benéfico, de recreo o cualesquiera otras sin *ánimo de lucro*⁶¹. Será en su artículo 2 donde la norma elabore una lista de las asociaciones excluidas de su ámbito de aplicación⁶²: 1º) Las asociaciones religiosas católicas, cuya regulación se contenía en el Concordato de 1851. Las confesiones religiosas no católicas entraban dentro de su ámbito de aplicación⁶³, si bien teniendo en cuenta que, además de lo dispuesto en esta Ley, tenían restringidas las manifestaciones públicas por indicación del artículo 11 de la Constitución⁶⁴; 2º) Las sociedades cuyo objeto fuera civil o mercantil, en

recuperar el antiguo debate entre los Estadistas y los ultramontanos en materia de relaciones del Poder civil con la jerarquía eclesiástica católica y, en definitiva, se cuestionaba si con esa adicción se perseguía dotar una ley de excepción que permitiera suspender directamente las comunidades extranjeras o sometidas a una autoridad no foránea. Tras una intensa discusión sobre la disponibilidad o no de los derechos individuales por la Autoridad gubernativa, el voto particular fue retirado. Vid. en el mismo Diario las Sesiones número 34, páginas 855 a 863, y número 35, páginas 888 a 897.

⁵⁹ Siendo Ministro de Gracia y Justicia D. Manuel Alonso Martínez.

⁶⁰ Olías de Lima Gete, B., *La libertad de asociación en España (1868-1974)*, op. cit., p. 128.

⁶¹ Desde esta perspectiva, incluye a los Gremios, Sociedades de socorros mutuos, de previsión, de patronato y cooperativas de crédito y consumo. Vid. Artículo 1: "*El derecho de asociación que reconoce el art. 13 de la Constitución podrá ejercitarse libremente, conforme a lo que preceptúa esta ley. En consecuencia, quedan sometidas a las disposiciones de la misma las Asociaciones para fines religiosos, políticos, científicos, artísticos, benéficos y de recreo o cualesquiera otros lícitos que no tengan por único y exclusivo objeto el lucro o la ganancia*".

⁶² Vid. artículo 2 de la Ley de 1887.

⁶³ Llamazares Fernández, D., Llamazares Fernández, D., *Derecho de libertad de conciencia I. Libertad de conciencia y laicidad*, 2ª edición, Civitas, Madrid, 2002, p. 148.

⁶⁴ En el Proyecto de Ley, remitido y modificado por el Senado el 25 de abril de 1887 el apartado 1º del artículo 3, tras excluir a las asociaciones de la religión católica del ámbito de aplicación de la Ley, tenía un segundo párrafo donde señalaba: "*[l]as demás asociaciones religiosas se regirán por esta ley, aunque debiendo acomodarse en sus actos las no católicas a los límites señalados por el artículo 11 de la Constitución del Estado.*", vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura 1887, núm. 5 (267), Sesión número 76 de 25 de abril de 1887, apéndice tercero, que se mantuvo en el Dictamen presentado por la Comisión mixta, vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura 1887, núm. 5 (267), Sesión número 94 de 20 de mayo

cuyo caso quedan sometidas a las disposiciones del derecho civil y mercantil; 3^o) Institutos o corporaciones que se regulen por leyes especiales⁶⁵.

2.2. Objeto, contenido y límites

19. La Ley tenía por objeto desarrollar el artículo 13 de la Constitución de 1876⁶⁶. Al igual que este precepto fundamental, a lo largo de su articulado no se ofrecían conceptos ni definiciones, se trataba más bien de una norma procedimental⁶⁷. De hecho, la primera referencia legal española sobre el derecho de asociación no condicionaba su formación a la concurrencia de un número mínimo de miembros, no describía los órganos que debían conformarla y ni siquiera delimitaba *férreamente* los fines que habrían de cumplir. En general, esta ausencia de tipificación responde al trasfondo liberal de la época que sirve de basamento a la legislación. De este modo, en la mente del legislador, todos estos elementos se consideraban componentes cuya fijación debía quedar sometida al libre arbitrio de los socios o, dicho de otra forma, al principio de autonomía de la voluntad⁶⁸.

de 1887, apéndice primero. Finalmente, fue aprobado como el artículo 2^o, vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura 1887, núm. 8 (270), Sesión número 124 de 25 de junio de 1887, apéndice decimoquinto. La restricción constitucional añadida a las asociaciones religiosas distintas de la católica se refería a la manifestación externa de su culto. Según el artículo 11 de la Constitución de 1876: “*La religión católica, apostólica, romana, es la del Estado. La Nación se obliga a mantener el culto y sus ministros. Nadie será molestado en el territorio español por sus opiniones religiosas ni por el ejercicio de su respectivo culto, salvo el respeto debido a la moral cristiana. No se permitirán, sin embargo, otras ceremonias ni manifestaciones públicas que las de la religión del Estado*”.

⁶⁵ Para una explicación más detallada de este artículo vid. Olías de Lima Gete, B., *La libertad de asociación en España (1868-1974)*, op. cit., p. 40; Velloso, M. L., “*Los orígenes constitucionales del derecho de asociación en España (1868-1923)*”, op. cit., pp. 593 a 643, vid. p. 622; Lucas Murillo de la Cueva, E., *El derecho de asociación*, op. cit., p. 58 y 59.

⁶⁶ Vid. artículo 1 de la Ley de 1887.

⁶⁷ Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura 1887, núm. 2 (264), Sesión número 37 de 4 de marzo de 1887, p. 946.

⁶⁸ Si bien, no todas las corrientes estaban a favor de la naturaleza meramente procedimental de la Ley. Así, esta ausencia de tipificación fue criticada especialmente por el partido conservador a través del Sr. Fernández Villaverde durante la discusión del Proyecto. En general se lamentaba de la escasa potestad de intervención administrativa en la suspensión de las asociaciones, principalmente por depender la orden de su confirmación judicial en un plazo que consideraba excesivamente dilatado: veinte días. Además, entiende que con esta regulación tan abierta se añadían o se permitían dos libertades que, en su opinión, son poco apetecibles y bien oscuras: “(...) la libertad del club y la libertad del casino; la libertad de la conspiración y la libertad del vicio.”, vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura 1887, núm. 2 (264), Sesión número 37 de 4 de marzo de 1887, pp. 936 y 944. Como veremos, esta crítica se repite en la formulación de legislación aplicable al derecho de asociación durante el régimen franquista, “Las banderías políticas habían hecho de las asociaciones lo que alguien denominó las “libertades de perdición”, por que sólo se utilizaban, o para la conspiración en los clubs, o para minar el Ejército con las milicias espontáneas, o para el vicio de los casinos de juego; libertades bien oscuras, por cierto, y bien poco apetecibles.”, vid. Discurso del Sr. Carro Martínez en el Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura 1964, núm. 824 a 826 (647), Sesión número 865 de 22 de diciembre de 1964, p. 18540. Creemos que lo que se trataba de evitar en ambas posiciones es que a través de las asociaciones cupiera la posibilidad de

20. Si bien, la Ley es depositaria de la valoración que profesaba el Gobierno sobre los derechos y, a pesar de su carácter liberal, no abandonaba el ejercicio de este derecho a la discrecionalidad del individuo. Con un profundo sentido preventivo, la norma intenta anticiparse a las situaciones que pudieran implicar la constitución de una asociación contraria al orden público de la época. Para ello, se completaba con preceptos donde se instruían mecanismos administrativos que permitían a la autoridad competente disponer de un amplio conocimiento sobre las asociaciones antes de admitir su nacimiento. En si, como fórmula más llamativa de este sistema podemos destacar la obligación de los fundadores de presentar, al Gobernador de la provincia donde fuera a tener su domicilio legal, dos ejemplares firmados de sus Estatutos y de los reglamentos o acuerdos por los que hubieran de regirse, ocho días antes de su constitución. En sus previsiones la Ley dotaba de contenido mínimo a los Estatutos, enumerando una serie de elementos que debían ser recogidos obligatoriamente: a) el domicilio, la denominación, nunca coincidente con otra previamente registrada⁶⁹, y el objeto de la asociación; b) su forma de administración o gobierno; c) los recursos con los que contaría y la aplicación que habría de darse a dichos fondos en el caso de disolución.

21. En el mismo acto de entrega de estos documentos, se devolvería a los interesados uno de los ejemplares con la firma y sello del Gobernador de la provincia y anotación de la fecha de entrega⁷⁰. En el caso de que los documentos presentados no reunieran las condiciones exigidas en el artículo 4 de la Ley, el Gobernador daría traslado de ellos a los interesados, con expresión de la falta de que adolecieran, no pudiendo constituirse la asociación mientras subsistiera la falta⁷¹. Si de ellos pudiera desprenderse que la asociación debía reputarse penalmente ilícita⁷², el Gobernador debía remitir inmediatamente copia certificada de dichos documentos al Tribunal o Juzgado de instrucción competente, dando conocimiento de ello, dentro del plazo preceptivo, a las personas que hubieran hecho la presentación, o en su defecto a los Directores, Presidentes o representantes de la asociación⁷³. Sólo la autoridad

admitir las de carácter político porque, entendemos, que para esta corriente de pensamiento las asociaciones políticas eran siempre subversivas.

⁶⁹ Vid. artículo 8 párrafo 2 de la Ley de 1887.

⁷⁰ Vid. artículo 4 de la Ley de 1887. Más tarde, en una explicación sobre la aplicación de la Ley se dirá: "Por virtud de lo dispuesto en el art. 8º del R.D. de 7 de Noviembre de 1923, todo lo concerniente a Asociaciones comprendidas en la Ley del 87 y cuyo domicilio esté enclavado en la provincia de Madrid, compete a la Dirección general de Seguridad. Así, cuando en esta Ley o en otras disposiciones se hable de Gobernador o Gobernadores civiles, deberá entenderse: «el Director general de Seguridad, en Madrid, y los Gobernadores, en provincias.”, cfr. Abellán-García, J.M., *Derecho de asociación*, op. cit., p. 21.

⁷¹ Vid. artículo 6 de la Ley de 1887.

⁷² En el manual D. José María Abellán-García se recoge la dicción del artículo 185 Código penal, que calificaba de ilícitas las asociaciones cuyo objeto sea contrario a la moral pública o aquellas que tengan por finalidad cometer algún delito previsto en el Código, vid. Abellán-García, J.M., *Derecho de asociación*, op. cit., p. 14.

⁷³ Vid. artículo 6 párrafo 2º de la Ley de 1887.

judicial podía decretar la disolución de una asociación constituida al amparo de esta Ley⁷⁴, por lo que, si en el plazo de veinte días no se confirmaba la suspensión gubernativa por la autoridad judicial, la asociación podía constituirse validamente o reanudar sus funciones⁷⁵. En el procedimiento normal, si transcurrido ocho días desde la presentación de los documentos no se producía ninguna de las situaciones anteriores, la asociación podía constituirse o modificarse con arreglo a sus Estatutos, reglamentos o acuerdos⁷⁶. En este caso el silencio administrativo funcionaba en sentido positivo.

22. Si bien, la existencia legal de la asociación se acreditaba mediante certificados “*expedidos con relación al registro*”⁷⁷. Para ello, cada Gobierno de provincia debía contar con un Registro especial donde se inscribían las asociaciones que tenían su domicilio en ella, o que se habían establecido en su territorio⁷⁸. Nos interesa detenernos, aunque brevemente, en el concepto de Registro para saber cuál era su función en esta norma. A tenor del artículo 7 de la Ley, el Registro estaba compuesto por todos los documentos que se exigían en la norma para la constitución de la asociación, algo muy similar a la función que cumple los órganos registrales que se incluyen dentro de la actual categoría de Registro administrativo: un tipo de archivo donde se contienen el conjunto de documentos necesarios, en este caso, para la existencia de una asociación, sin efectos constitutivos pero sí declarativos⁷⁹. Esta percepción se refuerza con la idea de que, en el caso de que se negara por la autoridad competente la inscripción de los documentos, los interesados podían levantar acta notarial con los mismos efectos que la inscripción⁸⁰. De este modo, se puede mantener que el Registro instituido por la Ley de 1887 tenía un marcado carácter declarativo⁸¹, no constitutivo. Además, de todo el articulado no se puede extraer ninguna referencia a la forma o procedimiento que habría de seguir una asociación para obtener personalidad jurídica, ni mucho menos una vinculación expresa entre esta y la inscripción⁸². En realidad debemos

⁷⁴ Vid. artículo 14 de la Ley de 1887.

⁷⁵ Vid. artículo 6 párrafo 3º de la Ley de 1887.

⁷⁶ Vid. artículo 5 de la Ley de 1887.

⁷⁷ Vid. artículo 8 de la Ley de 1887.

⁷⁸ Lucas Murillo de la Cueva, E., *El derecho de asociación*, op. cit., p. 60.

⁷⁹ Sobre estas cuestiones vid. Leyva de Leyva, J. A., “*Planteamiento general de los registros públicos y su división en registros administrativos y registros jurídicos*”, en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, número 591, Madrid, 1989, pp. 261 a 308.

⁸⁰ Literalmente, señalaba “(...) *surtirá los mismos efectos de la presentación admisión de los mismos*”, vid. artículo 4 de la Ley de 1887. Sin perjuicio, eso sí, de la responsabilidad en que se pueda incurrir, vid. Olías de Lima Gete, B., *La libertad de asociación en España (1868-1974)*, op. cit., p. 41. Vid. el esquema sobre esta actividad reflejado en Ruíz, J., *El Derecho de asociación en España*, op. cit., pp. 139 y ss.

⁸¹ “A la vista de los datos que anteceden, hay que predicar el carácter declarativo del registro de asociación establecido en la ley que se contempla, ya que no vincula el nacimiento del derecho a la inscripción registral, pues la asociación queda validamente constituida siempre que se atenga a los requisitos que se señalan.”, cfr. Ruíz, J., *El Derecho de asociación en España*, op. cit., p. 301.

⁸² En la presentación del Proyecto de Ley de 1886 el Ministro de Gobernación asemejaba el registro de la asociaciones al empadronamiento de las personas físicas al

entender que la personalidad jurídica de toda asociación se presuponía adquirida directamente a través de su constitución. Esta opinión sin duda recoge el sistema de reconocimiento genérico de personalidad que establecía, y aún recoge, el artículo 35 del Código civil para este tipo de entidades.

23. Por lo demás, se puede decir que la Ley de 1887 reservaba, para la Administración, una serie de prerrogativas que permitían la mediatización del ejercicio del derecho de asociación a través de políticas de control estatal preventivas. Por ejemplo, las asociaciones debían comunicar, con veinticuatro horas de antelación, el lugar y la fecha de las reuniones o sesiones ordinarias que se fueran a celebrar⁸³. La Autoridad gubernativa estaba autorizada para penetrar en el domicilio o lugar de reunión de cualquier Asociación y ordenar su suspensión. Lo mismo se puede decir de aquellas sesiones o reuniones en las que se cometiera o se acordará cometer un delito⁸⁴. Todo ello generaba como consecuencia lógica que los límites previstos para las asociaciones fueran el ilícito penal y el incumplimiento de los requisitos formales establecidos en las normas para la elaboración de los documentos constitutivos⁸⁵.

24. De lo visto se puede concluir que aunque la Ley de 1887 supuso un periodo de apertura para numerosas asociaciones la intervención administrativa seguía existiendo. Por un lado, es beneficiosa la plasmación legal de este sistema pues, aunque el control administrativo sobre ellas era cuantitativamente mayor y más refinado que cuando no existía una ley específica, quedaba jurídicamente delimitado. En este marco, junto a cada potestad administrativa podía encontrarse la garantía para el particular de que esta se ejercería en los términos previstos por la norma. El control administrativo quedaba sujeto al «principio de legalidad» y, en puridad, no había sitio para la discrecionalidad administrativa. A ello contribuía notablemente el hecho de que no fuera necesario valorar conceptos o requisitos indeterminados⁸⁶ y que, cuando se instara por la Administración un proceso de suspensión, el Gobernador civil debiera dar traslado del

señalar que “[l]as asociaciones pueden crearse libremente sin necesidad de permiso ni autorización previa; como los individuos, están sujetas á un registro ó empadronamiento, sin más deber que el de poner su existencia y modo de funcionar en conocimiento de la autoridad gubernativa”, vid. el apéndice tercero a la Sesión número 51 del Diario de sesiones de las Cortes, legislatura 1886, número 2 (259).

⁸³ La autoridad competente sería el Gobernador civil, en el caso de que se fueran a producir en las capitales de provincias, o la Autoridad local en el resto de poblaciones, Vid. artículo 9 de la Ley.

⁸⁴ Vid. artículo 3 de la Ley.

⁸⁵ En concreto, el artículo 3 de la Ley hablaba de delitos que se cometieran con ocasión del ejercicio del derecho de asociación y del incumplimiento de requisitos establecidos en la Ley para que las Asociaciones se constituyeran o modificaran.

⁸⁶ Olías de Lima Gete, B., *La libertad de asociación en España (1868-1974)*, op. cit., pp. 44 y 45.

expediente al Juzgado de instrucción, para que este confirmara la medida, en el plazo de veinte días, o la dejara sin efecto⁸⁷.

25. Sin embargo, “[c]uando finalmente se consiguió la ley de asociaciones de 30 de junio de 1887, esta no abrió una libertad de asociación, sino una libertad mediatizada por la intervención de la burocracia gubernamental”⁸⁸. Todo ello porque, en su fundamento, la Constitución de 1876 resultaba más restrictiva que su precedente de 1869 y, en materia de derechos, se postulaba su naturaleza de concesiones estatales, donde las leyes ordinarias de desarrollo jugaban un papel importante y frecuentemente limitaron y recortaron su ejercicio, permitiendo, al final, consolidar una actividad arbitraria por parte de los gobernantes⁸⁹.
26. En definitiva, dada su dilatada permanencia en el tiempo se puede decir que esta Ley alcanzó un alto grado de aceptación entre los distintos partidos políticos de la época⁹⁰; así mismo se trataba de una Ley adjetiva, de procedimiento y de carácter preventivo, donde casi la totalidad de la actividad desarrollada por la asociación requería autorización administrativa⁹¹.

III. LEY GENERAL DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN (1964)⁹²

27. Hasta la promulgación de esta Ley, la regulación del derecho de asociación durante el régimen franquista era un espacio transitorio y sin precisión jurídica adecuada⁹³. No obstante, en su redacción final la Ley

⁸⁷ Vid. artículos 3 y 12 de la Ley. Y, además, a tenor del artículo 15 de la Ley, sólo la Autoridad judicial era competente para decretar, mediante sentencia, la disolución de las Asociaciones. Indicaba el Sr. Mellado que en el plazo de veinte días lo que “(...) se ha de dictar, no es una sentencia firme, sino simplemente la declaración de hallarse procesada la Sociedad o los socios que delincan.”, vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura 1887, núm. 2 (264), Sesión número 37 de 4 de marzo de 1887, p. 944.

⁸⁸ Solé Tura, J.; Aja, E., *Constituciones y periodos constituyentes en España. (1808-1936)*, op. cit., p. 135.

⁸⁹ Solé Tura, J.; Aja, E., *Constituciones y periodos constituyentes en España. (1808-1936)*, op. cit., p. 71.

⁹⁰ Sin perjuicio de que se propusieran nuevos Proyectos legislativos por los Ministros de Gobernación de algunos gobiernos como, por ejemplo, el Proyecto de Ley presentado por D. Bernabé Dávila, el 25 de octubre de 1906 o el presentado por Trinitario Ruiz y Valarino el 6 de mayo de 1911, vid. Instituto de Reformas Sociales, Dirección General de Legislación y Acción Social, *Legislación sobre asociaciones. Leyes y proyectos de Ley sobre el Derecho de asociación y sobre asociación obrera*, op. cit., pp. 116 y ss. donde también se incluyen los dictámenes de las Comisiones encargadas de valorar ambos proyectos.

⁹¹ Lucas Murillo de la Cueva, E., *El derecho de asociación*, op. cit., p. 58.

⁹² Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, publicada en el B.O.E. núm. 311, de 28/12/1964 (en adelante Ley 191/1964).

⁹³ De ello da cuenta el propio preámbulo de la Ley, al recordar que su antecedente inmediato, es decir, el Decreto de 25 de enero de 1941, se auto calificaba como una norma transitoria y excepcional, vid. Preámbulo de la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, sobre asociaciones, donde se señalaba que: “(...) las prescripciones del Decreto se justificaban en la necesidad de adecuar el impulso asociativo de aquel momento, pero inmediatamente apuntaba

tampoco solventó las imprecisiones al determinar un régimen jurídico para este derecho. Fruto de ello son las contradicciones que, a nuestro juicio, pueden desprenderse de su preámbulo. Pese a que la norma considera al derecho de asociación como un derecho natural que el positivo no puede menoscabar “[...] y aun viene obligado a proteger, ya que al propio Estado interesa su mantenimiento y difusión como fenómeno social”, también queda patente el recelo con que el régimen franquista contemplaba a las asociaciones, especialmente por el peligro de que, al amparo de una norma del régimen, se pudieran formar grupos políticos contrarios al sistema⁹⁴.

28. De esta forma, como ha señalado la doctrina, toda la regulación franquista sobre el derecho de asociación no se contenía en normas especialmente favorecedoras, sino más bien en textos de un alto contenido restrictivo⁹⁵, donde el Estado español de la época rechazaba el pluralismo y todo aquello que no fuera controlado por él mismo. Por lo tanto, según el mismo preámbulo de la Ley 191/1964, las asociaciones se consideraban un “instrumento de los fines estatales” que necesariamente habrían “de formar parte de su peculiar estructura” y cuyos principios fundamentales se establecerían “de acuerdo con las normas inspiradoras del Movimiento nacional”. Bajo estas condiciones, parece lógico afirmar que la intención del Estado franquista, con una clara influencia de la dictadura de Primo de Rivera⁹⁶, era mantener el asociacionismo constreñido dentro de «la peculiar estructura corporativa estatal». Al fin y al cabo, se trata de una forma de control de los movimientos políticos e ideológicos, impidiendo la formación de grupos que no fueran proclives a las directrices generales del régimen⁹⁷.

el preámbulo el carácter de derecho excepcional y transitorio de las normas contenidas en el mismo”.

⁹⁴ Muy significativo es el discurso del Sr. Carro Martínez pronunciado durante la presentación y aprobación de la Ley 191/1964 en el que haciendo balance de la legislación anterior señalaba “Pero lo que los demócratas y progresistas añoraban con nostalgia eran las asociaciones políticas o los clubs jacobinos de antaño. Es que la libertad de asociación ha nacido, en el constitucionalismo decimonónico, muy ligada a lo que los revolucionarios denominaron “resistencia a la opresión” (que sí era uno de los cinco derechos fundamentales establecidos en la Declaración de 1789), lo que hizo de las asociaciones verdaderos artilugios de lucha contra el poder, y, por tanto, les dio un tinte revolucionario que ocasionó los mayores sinsabores y ataques al Estado, con continuas sacudidas y desórdenes públicos que hacen del siglo XIX, si no el más guerrero, sí la más revolucionarias de todas las centurias históricas.”, vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura 1964, núm. 824 a 826 (647), Sesión número 865 de 22 de diciembre de 1964, p. 18540.

⁹⁵ Lucas Murillo de la Cueva, E., *El derecho de asociación*, op. cit., p. 68.

⁹⁶ De hecho, se advierte que las directrices de la dictadura de Primo de Rivera sirvieron de inspiración para el diseño institucional del régimen franquista, vid. Discurso del Sr. Carro Martínez en Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura 1964, núm. 824 a 826 (647), Sesión número 854 de 16 de octubre de 1964, p. 18541; Solé Tura, J.; Aja, E., *Constituciones y periodos constituyentes en España. (1808-1936)*, op. cit., p. 4.

⁹⁷ “El temor a la formación de grupos críticos con el régimen, de defensa de intereses políticos o sindicales, imponía una estrecha vigilancia sobre todas las asociaciones [...]”, cfr. Lucas Murillo de la Cueva, E., *El derecho de asociación*, op. cit., p. 69. No era una preocupación vana, no sólo por los precedentes si no también por la influencia que ejercerían sobre la quiebra del régimen. De hecho, los profesores SOLÉ TURA y AJA apuntaban al movimiento obrero como uno de los factores que propiciaron el fin del régimen franquista ya

29. Pero, además, lo más llamativo de esta Ley es que estuvo vigente en nuestro sistema actual hasta la entrada en vigor de una nueva regulación sobre el derecho de asociación en el año 2002. En consecuencia, fue una norma con una dilatada vigencia que hubo de adaptarse de un régimen ampliamente restrictivo a un sistema democrático de expansión de los derechos y basado en los principios de igualdad, libertad, justicia y pluralismo⁹⁸. Ello hacía que, quitando de su articulado las previsiones contrarias al sistema constitucional, se pudiera obtener una segunda visión menos restrictiva de la misma norma, principalmente por el efecto derogatorio de la Constitución sobre esta ley preconstitucional, al ser la Norma suprema de aplicación directa en el ejercicio de todo derecho fundamental⁹⁹. Este efecto derogatorio se hacía especialmente patente en cuanto al régimen de autorización previa y a la posibilidad de suspensión administrativa que recogía la norma¹⁰⁰. Por lo tanto, esta Ley fue una norma que nació con un espíritu que no casaba en absoluto con los principios democráticos que rigen la actual sociedad española y hasta la promulgación de una nueva contábamos con una regulación del derecho de asociación «vaciada de espíritu»¹⁰¹, que hacía necesario renovar surrégimen jurídico para que fuera acorde con el sistema constitucional español actual¹⁰².

3.1. Ámbito de aplicación

30. A diferencia del periodo de 1876, el ordenamiento jurídico, en concreto la Ley 191/1964, utilizaba los fines como elemento de control sobre la

que, "(...) pese a todos los obstáculos, ha sido capaz de rehacer una buena parte de su fuerza organizativa y de recomponer una parte sustancial de los cuadros políticos y sindicales que el franquismo destruyó violentamente.", cfr. Solé Tura, J.; Aja, E., *Constituciones y periodos constituyentes en España. (1808-1936)*, op. cit., p. 2.

⁹⁸ Artículo 1 de la CE.

⁹⁹ "La propia fuerza innovadora y derogatoria de la CE, su artículo 22 ha sido norma directamente aplicable por jueces y tribunales, sin necesidad de esperar un desarrollo legislativo. Y la jurisprudencia tanto del TC como del TS, ha ido precisando qué preceptos de la anterior Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, debían considerarse previos a toda eficacia como consecuencia de su derogación (Disposición Derogatoria tercera de la CE).", cfr. González Pérez, J.; Fernández Farreres, G., *Derecho de Asociación. Comentarios a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo*, Civitas, Madrid, 2002, p. 41.

¹⁰⁰ Sobre el efecto derogatorio de la Constitución en la Ley 191/1964 vid. Fernández Farreres, G., *Asociaciones y Constitución*, Civitas, Madrid, 1987, pp. 27 a 31.

¹⁰¹ Sobre su inconveniencia como Ley que desarrolle el derecho de asociación recogido en la Constitución de 1978 se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la Sentencia núm. 67/1985 (Pleno), de 24 mayo.

¹⁰² "El derecho de asociación y las asociaciones resultantes de su ejercicio han carecido durante no pocos años de un marco normativo completo que fuera desarrollo directo e inmediato de las previsiones constitucionales. Una situación que no ha impedido el ejercicio del derecho a partir de unos fundamentos y con unas consecuencias radicalmente distintos a los que estableciera la Ley de Asociaciones de 1964. Pero también una situación a la que convenía poner término, ya que, aun cuando no fuera condición *sine qua non*, era conveniente el desarrollo normativo del artículo 22 de la CE por múltiples y diversas razones, tanto sustantivas como procedimentales.", cfr. González Pérez, J.; Fernández Farreres, G., *Derecho de Asociación. Comentarios a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo*, op. cit., p. 41.

legalidad de las asociaciones. De esta forma, la Ley sólo contemplaba como factibles aquellas asociaciones que, al amparo del artículo 16 del Fuero de los españoles, se hubieran constituido para la realización de fines lícitos y determinados¹⁰³. Si bien, esta delimitación del ámbito de aplicación que no deja de ser, en principio, un marco razonable, conlleva un germen de arbitrariedad que se revela cuando la norma trata de identificar qué son fines lícitos y determinados. Para concretar su sentido, el artículo 1 dice que los fines son determinados cuando “[...] no exista duda respecto a las actividades que efectivamente se propone desarrollar, según se deduzca de los estatutos y de las cláusulas del acta fundacional”¹⁰⁴. Al mismo tiempo, define como ilícitos aquellos fines “[...] contrarios a los Principios Fundamentales del Movimiento y demás Leyes fundamentales, los sancionados por las leyes penales, los que atenten contra la moral, el orden público y cualesquiera otros que impliquen un peligro para la unidad política y social de España”¹⁰⁵. Así las cosas, todas aquellas asociaciones que incumplieran estas previsiones no estaban legitimadas por el sistema, de forma que el Gobierno delimitaba el fenómeno asociativo a sus propias directrices¹⁰⁶. Ni que decir tiene que, con estas previsiones, se abría un amplio margen para la discrecionalidad administrativa¹⁰⁷ y para restringir cualquier movimiento político o social que no fuese acorde con «la unidad política y social de España» agotando, de esta forma, el pluralismo político y abogando por el sistema de «partido único»¹⁰⁸.

31. Por su parte, la misma Ley excluía de su ámbito de aplicación¹⁰⁹, todas aquellas entidades que se rigieran por las disposiciones relativas al contrato de sociedad, ya sea civil o mercantil, y a) las constituidas según las normas del Derecho canónico, es decir, aquellas a las que se refería el artículo 4 del Concordato de 1953¹¹⁰; b) las nacidas al amparo del párrafo 2º del artículo 16 del Fuero de los Españoles, es decir, aquellas

¹⁰³ Vid. artículo 1 de la Ley 191/1964.

¹⁰⁴ Vid. artículo 1.2 de la Ley 191/1964.

¹⁰⁵ Vid. artículo 1.3 de la Ley 191/1964.

¹⁰⁶ Se dio una enmienda a este artículo que no prosperó y fue rechazada por el Sr. Ruiz Gimenez que pretendía sustituir la referencia a los Principios fundamentales del movimiento por: «Principios fundamentales del Estado, definidos en las leyes constitucionales de la Nación», vid. Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura 1964, núm. 824 a 826 (647), Sesión número 865 de 22 de diciembre de 1964, p. 18542.

¹⁰⁷ En este sentido se ha dicho tajantemente: “[...], la concreción de qué debe entenderse por fines determinados es perfectamente indeterminada, la enumeración legal de lo que debe entenderse por fines ilícitos es voluntariamente incompleta y, lo que es más grave, [...], la ley es voluntariamente incompleta como medio de otorgar a la Administración facultades discrecionales.”, cfr. Olías de Lima Gete, B., *La libertad de asociación en España (1868-1974)*, op. cit., pp. 220 y 221; vid. también Lucas Murillo de la Cueva, E., *El derecho de asociación*, op. cit., p. 71

¹⁰⁸ Un sistema que, como ya se ha advertido, se había establecido desde el Decreto de Unificación del 19 de abril de 1937, vid. Llamazares Fernández, D., *Derecho de libertad de conciencia I. Libertad de conciencia y laicidad*, op. cit., p. 162.

¹⁰⁹ Vid. artículo 2 de la Ley 191/1964.

¹¹⁰ En este ámbito, también quedaban excluidas las organizaciones de Acción Católica española cuando desarrollaban fines de apostolado religioso, pues si las actividades fueran de otro género distinto al apostolado quedaban incluidas dentro del ámbito de esta Ley, según el propio artículo 34 del mismo Concordato

creadas y mantenidas por el Estado; c) las sometidas al régimen sindical¹¹¹ o al régimen jurídico del movimiento; d) las de funcionarios civiles, militares o personal civil afecto a establecimientos de las Fuerzas Armadas, que habrían de regirse por sus leyes especiales; e) cualesquiera otras reguladas por leyes especiales¹¹². De esta forma, el Estado franquista también separaba el sindicato de la asociación, como medio de control sobre las organizaciones obreras que, en estas condiciones, quedaban sometidas a las directrices del movimiento nacional y mantenían los privilegios tradicionales de organizaciones significativas como las militares o las religiosas católicas, estas últimas por el carácter confesional del Estado¹¹³. Sin embargo, a diferencia de lo que sucedía durante el periodo de aplicación de la Ley de 1887, las asociaciones religiosas acatólicas llegaron a disponer de un régimen jurídico específico plasmado en la Ley sobre el derecho civil en materia religiosa de 1967, siempre mediatizado por la confesionalidad¹¹⁴.

3.2. Objeto, contenido y límites

32. A diferencia de su predecesora, la Ley de 1887, esta norma sí delimitó los elementos estructurales de las asociaciones, así como los principios fundamentales que debían guiar el ejercicio del derecho de asociación¹¹⁵. En este sentido, la norma disponía que, para su correcto establecimiento jurídico, toda asociación debía constituirse mediante Acta fundacional, donde habría de constar “*el propósito de varias personas naturales que, con capacidad de obrar, acuerden voluntariamente servir un fin determinado y lícito según sus Estatutos*”¹¹⁶. De tal previsión se puede deducir que para la correcta formación de una asociación resultaban necesarios cuatro elementos: a) el acuerdo de voluntades de varias personas naturales; b) unos fines lícitos y determinados; c) unos Estatutos; c) y un documento denominado Acta fundacional. Concluido el acto de constitución privado, los fundadores debían remitir al Gobierno civil una copia, por triplicado y firmada, del Acta y de los Estatutos, en el plazo de cinco días a contar desde la fecha de su otorgamiento¹¹⁷.

¹¹¹ A las que también excluía la Disposición adicional 1º de la misma Ley.

¹¹² “En conclusión, este artículo 2º excluye del ámbito de aplicación de la ley solamente a las asociaciones de la religión católica, según se deriva del Concordato, y las asociaciones del Movimiento Nacional. Las otras exclusiones previstas habrán de traer su causa de leyes especiales.”, cfr. Discurso del Sr. Carro Martínez, Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura 1964, núm. 824 a 826 (647), Sesión número 865 de 22 de diciembre de 1964, p. 18544.

¹¹³ Fernández-Coronado, A., “*Evolución y desarrollo de la cooperación confesional en el sistema español. Balance y propuestas de futuro*”, *op. cit.*, pp. 136-137.

¹¹⁴ Uno de los primeros estudios en profundidad sobre la influencia de la confesionalidad del Estado español franquista en la libertad religiosa y, en lo que más nos concierne en este momento, la configuración del estatuto jurídico de las asociaciones religiosas es Suárez Pertierra, G., *Libertad religiosa y confesionalidad en el ordenamiento jurídico español*, ESET, Vitoria, 1978.

¹¹⁵ Lucas Murillo de la Cueva, E., *El derecho de asociación*, *op. cit.*, p. 69.

¹¹⁶ Vid. artículo 3.1 de la Ley 191/1964.

¹¹⁷ Vid. artículo 3.3 de la Ley 191/1964.

33. Del primer requisito, podemos destacar la indeterminación del número de personas necesarias para constituir una asociación. La Ley 191/1964 optaba por la fórmula «varias personas», pero no indicaba un mínimo, por lo que podían ser desde dos a más personas. Lo que sí dejaba claro el artículo es que debían ser personas naturales con capacidad de obrar. Por lo tanto, quedaban excluidas las personas jurídicas¹¹⁸ y, aún más, estas tenían expresamente prohibido formar parte de «agrupaciones o entidades de carácter internacional»¹¹⁹.
34. Por su parte, esta Ley fijaba una serie de elementos que debían contener necesariamente los Estatutos. A tenor de su artículo 3. 2 estos eran: a) denominación, que no podía ser idéntica a la de otras asociaciones ya registradas, ni tan semejante que pudiera inducir a confusiones; b) determinación de los fines que se proponían; c) domicilio principal y, en su caso, otros locales de la asociación; d) ámbito territorial en el que desarrollaban su actividad; e) órganos directivos y forma de administración; f) procedimiento de admisión y pérdida de la cualidad de socio; g) derechos y deberes de los socios; h) patrimonio fundacional, recursos económicos previstos y límites del presupuesto anual; i) aplicación que habría de darse al patrimonio social en caso de disolución.
35. Una vez redactados los Estatutos, y remitidos a la autoridad competente, pasaban por un procedimiento de control administrativo, necesario para la correcta constitución de toda asociación y conocido con el nombre de «visado previo». Era una actividad que condicionaba el ejercicio del derecho de asociación a la autorización previa del órgano competente¹²⁰, donde se comprobaba la licitud y determinación de los fines, según los parámetros que hemos visto antes.

¹¹⁸ Lucas Murillo de la Cueva, E., *El derecho de asociación, op. cit.*, p. 71.

¹¹⁹ Vid. Disposición adicional 2ª de la Ley 191/1964.

¹²⁰ Para determinar quien habría de ser competente se utilizaban criterios como la cuantía del patrimonio inicial, el límite del presupuesto anual y el ámbito territorial en que se desarrollaba la actividad asociativa. Si el patrimonio fundacional no era superior a un millón de pesetas, el límite inicial del presupuesto anual no superaba las cien mil pesetas y la actividad social no rebasaba los límites provinciales, correspondía al Gobernador civil dictar por escrito la resolución motivada decidiendo acerca de la licitud y determinación de los fines que se proponía desarrollar la asociación. Además, la decisión se adoptaba teniendo en cuenta los informes previos que, dependiendo del tipo de asociación, fueran preceptivos en cada caso. La actividad del Gobernador consistía en «visar» los Estatutos o, en su caso, recabar las rectificaciones que fueran precisas de acuerdo con el artículo 3. 2 de la Ley (artículo 3. 4). Cuando se suscitaban dudas sobre los requisitos, o bien cuando el patrimonio fundacional fuera superior a un millón de pesetas, el límite inicial del presupuesto anual excediera las cien mil pesetas o cuando las actividades rebasaran el límite provincial, el Gobernador elevaba, en el plazo de 30 días, al Ministerio de Gobernación el expediente relativo a la calificación de los fines de las asociaciones. Una vez obtenidos los informes previos que fueran preceptivos en cada caso, el Ministerio de Gobernación dictaba por si mismo, o bien sometía al Consejo de Ministros, la resolución acerca de la licitud y determinación de los fines e, igualmente, «visar» los Estatutos (artículo 3. 5).

36. Una vez realizada esta actividad de «visado previo» se pasaba a inscribir la asociación en el Registro. En origen existían dos tipos de Registro, uno en cada Gobierno Civil, denominados Registros Provinciales¹²¹, y otro en el Ministerio de Gobernación, denominado Registro Nacional¹²², aunque, con posterioridad, esta duplicidad de Registros desaparecería cancelándose los provinciales y manteniéndose un único Registro Nacional de Asociaciones¹²³. Tanto el uno como el otro eran públicos¹²⁴ y la inscripción se verificaba de oficio, en el plazo de un mes desde la fecha de la resolución motivada de licitud y determinación de los fines, o desde que se subsanaran las deficiencias y la asociación quedara validamente constituida¹²⁵.
37. El riguroso mecanismo de calificación previa de los fines que contempla la convierte en una norma más enérgica y represiva que la de 1887. Incluso, para algunos autores, la inscripción registral en este caso alcanza el carácter constitutivo¹²⁶. Sin embargo, para nosotros el problema del carácter constitutivo no reside en el Registro sino en el procedimiento de control preventivo del que gozaba la administración y que le permitía hacer uso de un amplio margen de discrecionalidad para determinar que asociaciones podían formarse y cuales no. De ahí que no podamos admitir con rotundidad el carácter constitutivo del Registro y, máxime, cuando a diferencia de la regla general para los Registros jurídicos constitutivos, la inscripción se practicaba de oficio¹²⁷. En este sentido, creemos que lo que realmente limitaba el ejercicio de la libertad asociativa y permitía el férreo control administrativo en la formación de las asociaciones y, por ende, su constitución era la resolución de licitud y determinación de los fines dada por la Autoridad competente, quien se encargaría, posteriormente, de trasladarla al Registro para su inscripción de oficio. De hecho, la Ley 191/1964 no hablaba en ningún momento de efectos constitutivos de la inscripción¹²⁸. En cambio, sí dispone que cuando la asociación cumpliera los requisitos establecidos y sus fines fueran declarados lícitos y determinados, la autoridad gubernativa no

¹²¹ En cada Gobierno Civil existía un Registro Provincial de asociaciones en el que se inscribía todas aquellas que se domiciliaban en cada provincia respectiva, y como señalaba el texto “[...] a los efectos que en cada caso procedan”, vid. artículo 5. 1 de la Ley 191/1964.

¹²² En el Ministerio de Gobernación existía un Registro Nacional de asociaciones, donde se inscribían todas las asociaciones independientemente de su régimen o de su ámbito territorial de actuación, patrimonio y presupuesto, igualmente “[...] a los efectos que en cada caso procedan”, vid. artículo 5. 2.

¹²³ Ello se produce a través de “La orden de 10 de julio de 1965 y el decreto de 3 de febrero de 1966, que tratan respectivamente del funcionamiento del Registro de Asociaciones y de la cancelación de los provinciales existentes hasta el momento, [...]”, cfr. Olías de Lima Gete, B., *La libertad de asociación en España (1868-1974)*, op. cit., p. 215.

¹²⁴ Vid. artículo 5.3 de la Ley 191/1964.

¹²⁵ Vid. artículo 5.3 de la Ley 191/1964.

¹²⁶ Lucas Murillo de la Cueva, E., *El derecho de asociación*, op. cit., p. 73.

¹²⁷ En el caso de los registros jurídicos, que son los que constituyen un nuevo derecho, el inicio del procedimiento se hará a petición de la parte interesada, Leyva de Leyva, J. A., *“Planteamiento general de los registros públicos y su división en registros administrativos y registros jurídicos”*, op. cit., p. 294.

¹²⁸ En el artículo 5 de la Ley 191/1964 se habla de efectos que en cada caso procedan.

podría denegar el reconocimiento de la asociación¹²⁹. Nuestra posición sobre el carácter declarativo del Registro se refuerza cuando atendemos al discurso de presentación de la Ley, el 22 de diciembre de 1964, donde el Sr. Carro Martínez, señalaba literalmente: “*Otro precepto que merece ser resaltado de la ley es el Registro declarativo, no constitutivo, en el cual han de inscribirse todas las asociaciones, cualesquiera que sea el régimen que las regule*”¹³⁰.

38. La forma de control administrativo y de limitar la constitución de una asociación era previa a la inscripción, lo que hacía del Registro un mero instrumento de publicidad. Además, aunque pareciera que la asociación mantenía cierta autonomía en la determinación de su régimen interno, los controles administrativos se incrementaban a lo largo del articulado. De este modo, aunque el texto legal afirmaba que el régimen interno de las asociaciones se determinaba en sus propios Estatutos y en los acuerdos validamente aceptados en la Asamblea general y órganos directivos¹³¹, la Ley 19171964 obligaba: a) a establecer, como mínimo, dos órganos: la Asamblea general¹³² y la Junta directiva¹³³; b) a llevar ficheros y libros de contabilidad¹³⁴; y c) a delimitar la forma en habrían de recibir ingresos a título gratuito por donaciones¹³⁵. En todos estos

¹²⁹ Vid. artículo 3.6 de la Ley 191/1964.

¹³⁰ Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura 1964, núm. 824 a 826 (647), Sesión número 865 de 22 de diciembre de 1964, p. 18544.

¹³¹ Y en lo no previsto en ellos; por la Ley y las disposiciones reglamentarias de desarrollo aplicadas supletoriamente, vid. artículo 6.1 de la Ley 191/1964. En este caso se refiere al Decreto 1440/1965, de 20 de mayo. “En rigor, el decreto no es un reglamento general de la Ley de asociaciones, pues se da la circunstancia de que no ha sido sometido a información del Consejo de Estado antes de su promulgación. A pesar de su importancia, este dato pasa normalmente inadvertido, cuando no ignorado. Esta omisión puede deberse a una de estas dos causas: o bien realmente no se pretendió hacer un reglamento general de la ley, o bien que la índole del tema aconsejó, a pesar de las implicaciones que ello tiene, aprobar el decreto en vía gubernativa sin someterlo a discusión.”, en este caso la autora se decanta por la segunda hipótesis, vid. Olías de Lima Gete, B., *La libertad de asociación en España (1868-1974)*, op. cit., p. 213. Sea como fuere la Ley se desarrolló por medio del Decreto 1440/1965, que había de tenerse en cuenta especialmente respecto de la constitución, funcionamiento y disolución de las asociaciones, y por el Real Decreto 713/1977, de 1 de abril, que se refería a la denominación de las asociaciones.

¹³² El órgano supremo de la asociación era la Asamblea general, integrada por los socios. En su seno se adoptaban los acuerdos por el principio mayoritario y, como mínimo, debía ser convocada una vez al año en sesión ordinaria para la aprobación de cuentas y presupuesto. Las sesiones extraordinarias se convocaban cuando así lo establecieran los Estatutos y con las formalidades que en los mismos se determinarían. Vid. artículo 6. 2 de la Ley 191/1964.

¹³³ El órgano rector de las asociaciones era la Junta directiva cuya composición, así como la de los demás órganos rectores, debía ser puesta en conocimiento del Gobernador en el plazo de 5 días a contar desde la fecha de su aprobación, vid. artículo 6. 3 de la Ley 19171964.

¹³⁴ Era necesario, a tenor del artículo 6.5 de la Ley 191/1964, que toda asociación llevara un fichero y un libro de Registro donde debían constar los nombres, apellidos, profesión y domicilio de los asociados. El régimen del resto de libros, publicación de impresos y circulares y en general lo relacionado con el aspecto orgánico de las asociaciones sometidas a esta Ley debía ser objeto de determinación reglamentada: el artículo 13 del Decreto 1440/1965 se refería a un «libro de actas» y un «libro de cuentas».

¹³⁵ Sin perjuicio de las modificaciones estatutarias que implicarán la modificación de presupuesto y patrimonio, las asociaciones podían recibir libremente donaciones a título

casos, la autoridad gubernativa tenía que ser notificada o tenía potestad para intervenir y revisar, lo que se convierte en un nuevo resorte de control¹³⁶. También en el desarrollo normal de sus actividades las asociaciones eran controladas por la Administración. En este sentido la Ley preveía: a) la necesidad de comunicar al Gobernador civil de la provincia, con 72 horas de antelación, la fecha y hora en que habrían de celebrarse las sesiones generales¹³⁷; o b) que la autoridad gubernativa tuviera acceso, mediante representantes especialmente designados, al local donde se celebrarían reuniones y a los libros y documentos que llevarán las asociaciones¹³⁸.

39. Para terminar, como sabemos, incluso en los límites al ejercicio de la libertad de asociarse se amparaba la discrecionalidad administrativa. Estos se fijaban en los dos requisitos que habrían de reunir los fines asociativos, deliberadamente indeterminados, cuya interpretación otorgaba un amplio margen a la autoridad competente para suspender el ejercicio del derecho. En definitiva, como se ha dicho por la doctrina, en ese margen de apreciación de los fines el derecho desaparecía¹³⁹.

40. Por lo tanto, se puede concluir que el legislador de 1964 elaboró una norma dotada de un carácter ampliamente restrictivo, donde subyacía un importante esfuerzo de control que se concentraba en la plasmación de restricciones, tanto en la constitución de las asociaciones, como en su régimen de funcionamiento. Incluso, una vez constituida la asociación, la intervención administrativa prevista en esta norma, llegaba a ser asfixiante¹⁴⁰.

gratuito por cantidades que no excedieran de cincuenta mil pesetas al año. Para cantidades que oscilaran entre cincuenta mil y doscientas cincuenta mil pesetas necesitaban autorización expresa del Gobernador civil. Para las que rebasaran durante el año esta última cifra necesitaban autorización expresa del Ministerio de la Gobernación (artículo 9.1 de La Ley 191/1964). Quedaban, sin embargo, exceptuadas de las formalidades anteriores las subvenciones procedentes de los Presupuestos Generales del Estado y de sus Organismos autónomos, de las Corporaciones locales, de los Organismo dependientes del «movimiento» y, en general, todas aquellas liberalidades que se realicen a favor de las asociaciones reconocidas de utilidad pública (artículo 9.2 de la Ley 191/1964).

¹³⁶ Lucas Murillo de la Cueva, E., *El derecho de asociación*, op. cit., p. 75.

¹³⁷ Vid. artículo 7.2 de la ley 191/1964.

¹³⁸ Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley de Orden Público. Vid. artículo 8 de la Ley 191/1964.

¹³⁹ Olías de Lima Gete, B., *La libertad de asociación en España (1868-1974)*, op. cit., p. 220. Incluso en la aplicación del régimen disciplinar, contenido en el artículo 10, la autoridad administrativa de la época se atribuía nuevas prerrogativas sobre las asociaciones. Según el artículo las autoridades podían suspender de oficio, o a instancia de parte, todas las actividades de aquellas asociaciones que no se hubieran constituido conforme a lo prevenido en ella, aquellas que no atemperasen su funcionamiento conforme a lo dispuesto en la misma o las de cualquier régimen que realizaran actos ilícitos conforme al artículo 1. 3 de la Ley.

¹⁴⁰ Fernández Segado, F., *Las Constituciones históricas españolas*, op. cit., p. 710.

IV. Conclusiones

41. La formulación del derecho de asociación a lo largo del periodo constitucional español previo a nuestra Constitución actual, es un proceso condicionado por el recelo que la autoridad pública profesaba respecto a este fenómeno. Por influencia de la ideología liberal, casi todos los Gobiernos «sospechaban» que las asociaciones podían ser el germen de movimientos contrarios al sistema establecido. De hecho, su promulgación constitucional fue relativamente tardía y vinculada al movimiento de democratización que impulsó la revolución de 1868 y su Constitución de 1869.
42. El inicio fue prometedor, pero las circunstancias históricas permitieron que la Administración impulsara actitudes de control sobre su ejercicio. De esta forma, lo que en origen fue una forma de conocer, o dar a conocer, la formación de una asociación acabó convirtiéndose en un proceso de afianzamiento de requisitos, modalidades y figuras administrativas que sugerían la validez de una actitud cada vez más intervencionista por parte del Estado. Esta actividad de control se agravó con los regímenes autoritarios y dogmáticos que rechazaban el pluralismo. En ellos, además de aumentar la intervención administrativa en la vida asociativa, se consolidó un sistema de valoración previa de conceptos jurídicos «imprecisos» que daban cabida a la arbitrariedad y permitían constreñir cualquier iniciativa privada a las directrices básicas del sistema.
43. Así se explica la institucionalización legislativa de elementos que acabaron sirviendo para controlar la formación de una asociación. En primer lugar, los fines. Lo que en principio se consideraba sometido al libre albedrío de los particulares se convirtió en un elemento de juicio para suspender y disolver una asociación. Ya no se trata sólo de distinguir las asociaciones sin *ánimo de lucro* de aquellas que se forman para obtener ganancias, criterio general establecido en el Código civil. En su versión más controladora, mediante el «visado previo» de este elemento se permitía perpetuar el sistema de partido único y postergar el pluralismo político. En segundo lugar, el orden público. Lo que no deja de ser un límite democrático en el ejercicio de los derechos fundamentales acaba convirtiéndose en un elemento que permite superponer «los derechos de la Nación» o «los atributos esenciales del poder público» a la creación de nuevas asociaciones, o a la vigencia de las ya existentes. En definitiva, mediante estas prevenciones se trasladaban las teorías regalistas en el ejercicio de los derechos. De este modo, se admite la arbitrariedad de la Autoridad competente, por ser quien concede los derechos, a la hora de constatar la adecuación de su ejercicio. Finalmente, la función del Registro, que de ser un servicio público donde se archivaban los datos identificativos y documentos

formales de la entidad para facilitar su publicidad, puede llegar a convertirse en una institución administrativa que regula el acceso a la personalidad jurídica de la entidad, al fin y al cabo un mecanismo para impedir la «vida jurídica» plena de los entes colectivos.