

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y Germán FERNÁNDEZ FARRERES, *Derecho de asociación. Comentarios a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo*, Madrid, España: Civitas, 2002, p. 508.

La obra en comento se ocupa de uno de los derechos fundamentales más extendidos y característicos de las sociedades humanas: el de asociación. No en balde el hombre es ante todo un ser social, un ser asociativo, cuya historia no puede entenderse sino precisamente por su capacidad y necesidad de formar grupos cada vez más complejos, entre los que aparecerá el derecho como una producción cultural.

“No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar”. En tales términos reconoce la Constitución mexicana en su artículo 9º el derecho fundamental de asociación. Más adelante, al ocuparse de las prerrogativas de los ciudadanos mexicanos el texto constitucional reconoce su derecho a “asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”.

En España desde 1964 existía una ley que regulaba el derecho de asociación, misma que ha sido derogada por la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación (en adelante LODA). Esta nueva ley reconoce que el derecho fundamental de asociación constituye un fenómeno sociológico y político, como tendencia natural de las personas y como instrumento de participación, respecto al cual los poderes públicos no pueden permanecer al margen.

La Constitución española de 1978 (en adelante CE) por su parte, reconoce en el artículo 22, el derecho de asociación y establece que las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delitos son ilegales (22.2); las asociaciones deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad (22.3); las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada (22.4); y, se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar (22.5). Estos lineamientos han sido desarrollados por la mencionada LODA, a cuyo tenor los autores realizan un excelente análisis jurídico.

Para Flaquer Montequi asociarse es el acto por el que una serie de individuos unen sus esfuerzos mancomunadamente con el fin de alcanzar una metas comunes.¹ Y la ley que comentan los autores distingue entre el derecho de asociación y el derecho a asociarse. El primero aparece en el artículo segundo: “Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente para la consecución de fines lícitos”. Esta disposición se completa con el reconocimiento de que el derecho de asociación comprende la libertad de asociarse o crear asociaciones, sin necesidad de autorización previa, y que nadie puede ser obligado a constituir una asociación, a integrarse en ella o a permanecer en su seno, ni a declarar su pertenencia a una asociación legalmente constituida. El segundo, ya mencionado, se encuentra establecido en el artículo 19 (bajo la denominación de “Derecho a asociarse”) predicándose que la integración en una asociación constituida es libre y voluntaria, debiendo ajustarse a lo establecido en los Estatutos.

Debemos consignar el hecho de que en México el derecho de asociación está consagrado constitucionalmente desde 1857, mientras que en el caso español será en 1869, cuando se señale en el artículo 17 que ningún español podrá ser privado “del derecho de asociarse para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral pública”. El numeral 19 señalaba que “a toda asociación cuyos individuos delinquieren por los medios que la misma les proporcione podrá imponérsele la pena de disolución”. Asimismo, establecía que era la autoridad gubernativa la que podría “suspender la asociación que delinca, sometiendo *incontinenti* a los reos al juez competente”, y finalizaba afirmando que “toda asociación cuyo objeto o cuyos medios comprometan la seguridad del Estado podrá ser disuelta por una ley”. Mientras el texto constitucional mexicano ponía por límite la licitud del objeto, el español se refería a la conformidad con la moral pública. Pero fuera de tal distinción, puede observarse que mientras en el caso mexicano la redacción constitucional se mantiene prácticamente inalterada desde 1857, en el caso español la evolución sufrida es abundante y rica en matices, tal y como lo confirma la LODA que es motivo central de los comentarios hechos en la obra que reseñamos.²

¹ FLAQUER MONTEQUI, Rafael, “Los derechos de asociación, reunión y manifestación”, en *Ayer*, no. 34, 1999, Madrid: Marcial Pons, p. 155.

² Para revisar el marco histórico de la institución: CAÑO PALOP, José Ramón del, “Evolución histórica del derecho de asociación en el constitucionalismo español”, *X Jornadas de Estudio. Introducción a los derechos fundamentales*, Madrid, España: Ministerio de Justicia, 1988, pp. 81-118. Véase también TORRES MUÑOZ, Ignacio, “Nuevas perspectivas de los derechos de reunión y asociación”, *La declaración Universal de los Derechos Humanos en su 50 aniversario*, Barcelona, España: Bosch, 1998, pp. 649-655.

Sin ningún género de duda puede predicarse que la obra jurídica desarrollada por Jesús González Pérez es vasta e indispensable para conocer aspectos cruciales del derecho administrativo español, y en esta ocasión nos ofrece, junto con la pluma del ameritado profesor Germán Fernández Farreres, muestra de ello. El primero de los autores ha redactado los comentarios a los artículos contenidos en los Capítulos III, IV, VI y VII; mientras que el segundo hizo lo propio con los artículos de los capítulos I, II, V, VIII, así como las disposiciones transitorias, derogatorias y finales.

El libro que comentamos tiene pues la virtud de recorrer en forma pormenorizada el contenido de la Ley 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, dictada en Palma de Mallorca en la misma fecha y publicada en el *Boletín Oficial del Estado* el 26 de marzo de 2002. Para destacar los importantes rubros que se encargan de comentar los autores, vale recapitular sobre el contenido de la LODA.

Cabe destacar, virtud el artículo 1º que el ámbito de aplicación de esta ley incluye todas las asociaciones que no tengan fin de lucro y que no estén sometidas a un régimen asociativo específico, dejando fuera a los partidos políticos; los sindicatos y las organizaciones empresariales; las iglesias, confesiones y comunidades religiosas; las federaciones deportivas; las asociaciones de consumidores y usuarios; así como cualesquiera otras asociaciones que se encuentren reguladas por leyes especiales. También quedan excluidas las comunidades de bienes y propietarios y las entidades que se rijan por las disposiciones relativas al contrato de sociedad, cooperativas y mutualidades, así como las uniones temporales de empresas y las agrupaciones de interés económico. Sin embargo, cabe destacar que la misma exposición de motivos señala que esta exclusión se hace «sin perjuicio de reconocer que el artículo 22 de la Constitución puede proyectar, tangencialmente, su ámbito protector cuando en este tipo de entidades se contemplen derechos que no tengan carácter patrimonial.

Al ocuparse del contenido y principios, el artículo 2º señala que “todas las personas tienen derecho a asociarse libremente para la consecución de fines lícitos”, y que este derecho comprende la libertad de asociarse o crear asociaciones, sin necesidad de autorización previa. Para reforzar el carácter volitivo menciona que “nadie puede ser obligado a constituir una asociación, a integrarse en ella o a permanecer en su seno, ni a declarar su pertenencia a una asociación legalmente constituida”. Ello implica que “la organización interna y el funcionamiento de las asociaciones deben ser democráticos, con pleno respeto al pluralismo. Serán nulos de pleno derecho los pactos, disposiciones estatutarias

y acuerdos que desconozcan cualquiera de los aspectos del derecho fundamental de asociación” (2.5). Asimismo se establece que la condición de miembro de una determinada asociación no puede ser, en ningún caso, motivo de favor, de ventaja o de discriminación a ninguna persona por parte de los poderes públicos. En el mismo numeral se establece la ilegalidad de las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito, y la prohibición de las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar.

El numeral 3º se ocupa de señalar la capacidad para constituir asociaciones y formar parte de ellas, estableciendo los lineamientos para las personas físicas, entre las que menciona a los menores, los miembros de las Fuerzas Armadas o de los Institutos Armados de naturaleza militar, a los jueces, magistrados y fiscales, así como a las personas jurídicas de naturaleza privada y pública.

En el artículo 4º se establecen los lineamientos que conciernen a la relación de las asociaciones con la Administración, señalando sus competencias y prohibiciones. Destaca la prohibición de adoptar medidas preventivas o suspensivas que interfieran en la vida interna de las asociaciones, así como la prohibición de facilitar cualquier tipo de ayuda a las asociaciones que en su proceso de admisión o en su funcionamiento discriminen por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, así como a aquellas asociaciones que con su actividad promuevan o justifiquen el odio o la violencia contra personas físicas o jurídicas, o enaltezcan o justifiquen por cualquier medio los delitos de terrorismo o de quienes hayan participado en su ejecución, o la realización de actos que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas de los delitos terroristas o de sus familiares.

Si de lo mencionado hasta el momento puede predicarse la importancia de los comentarios vertidos valga la cita del contenido de los capítulos para destacarla aún más. El Capítulo Segundo se ocupa de la constitución de las asociaciones, por ello el numeral 5º se refiere al acuerdo de constitución, que debe ser de tres o más personas físicas o jurídicas, legalmente constituida, y formalizado mediante acta fundacional, en documento público o privado. El artículo 6º señala los requisitos que debe cumplir el acta fundacional y el artículo 7º se ocupa de mencionar los extremos que deberán contener los estatutos de las asociaciones.

El artículo 8º se ocupa de señalar los lineamientos para la denominación de las asociaciones y el artículo 9º se ocupa de lo relativo al domicilio. En el artículo 10 se regula lo relativo a la inscripción en el

Registro. Esta inscripción, se menciona, hace pública la constitución y los Estatutos de las asociaciones y es garantía, tanto para los terceros que con ellas se relacionan, como para sus propios miembros.

El Capítulo Tercero de la LODA se ocupa del funcionamiento de las asociaciones, estableciendo en el artículo 11 del régimen de las asociaciones: en cuanto a su régimen interno, las asociaciones habrán de ajustar su funcionamiento a lo establecido en sus propios Estatutos, siempre que no estén en contradicción con las normas de la presente Ley Orgánica y con las disposiciones reglamentarias que se dicten para la aplicación de la misma. En todo caso se reconoce que la Asamblea General es el órgano supremo de gobierno de la asociación, integrado por los asociados, que adopta sus acuerdos por el principio mayoritario o de democracia interna y deberá reunirse, al menos, una vez al año.

El artículo 12 se ocupa del régimen interno de la asociación, estableciéndolo de manera oficiosa para aquellas asociaciones cuyos estatutos no lo dispongan de forma expresa. El numeral 13 se ocupa del régimen de actividades, señalando que las asociaciones deberán realizar las actividades necesarias para el cumplimiento de sus fines, si bien habrán de atenerse a la legislación específica que regule tales actividades. Las obligaciones documentales y contables se establecen por el artículo 14 y la responsabilidad de las asociaciones inscritas por el numeral 15. La modificación de los estatutos está prevista en el artículo 16.

En el artículo 17 se prevé lo relativo a la disolución de las asociaciones: podrá ser por las causas previstas en los Estatutos y, en su defecto, por la voluntad de los asociados expresada en Asamblea General convocada al efecto, así como por las causas determinadas en el artículo 39 del Código Civil y por sentencia judicial firme. Se establece que en todos los supuestos de disolución deberá darse al patrimonio el destino previsto en los Estatutos. En el artículo 18 se regula la liquidación de la asociación.

El Capítulo IV está dedicado a los asociados, señalando el derecho a asociarse (art. 19), la sucesión en la condición de asociado (art. 20), los derechos de los asociados (art. 21), los deberes (art. 22), y el supuesto de separación voluntaria (art. 23).

El Capítulo V se ocupa del registro de asociaciones, señalando que se considera que el derecho de asociación incluye el derecho a la inscripción en el Registro de Asociaciones competente, que sólo podrá denegarse cuando no se reúnan los requisitos establecidos en la presente Ley Orgánica (Art. 25). Se regula asimismo lo relativo al Registro Nacional de Asociaciones (art. 25) y a los Registros Autonómicos de Asociaciones (art. 26), señalándose que se establecerán los mecanismos de coo-

peración y colaboración procedentes entre los diferentes Registros de asociaciones. En el numeral 28 se señalan los actos inscribibles y el depósito de documentación, y en el artículo 29 aparece regulado el carácter público de los Registros, señalando que la publicidad se hará efectiva mediante certificación del contenido de los asientos, por nota simple informativa o por copia de los asientos y de los documentos depositados en los Registros o por medios informáticos o telemáticos que se ajustará a los requisitos establecidos en la normativa vigente en materia de protección de datos de carácter personal. El artículo 30 se ocupa del régimen jurídico de la inscripción.

En el Capítulo VI se establecen las medidas de fomento a realizar por las administraciones públicas, las que, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán y facilitarán el desarrollo de las asociaciones y federaciones, confederaciones y uniones que persigan finalidades de interés general, respetando siempre la libertad y autonomía frente a los poderes públicos. Asimismo, las Administraciones públicas ofrecerán la colaboración necesaria a las personas que pretendan emprender cualquier proyecto asociativo (art. 31).

El numeral 32 se ocupa de las asociaciones de utilidad pública y el 33 de los derechos de tales asociaciones, mientras que el 34 se refiere a las obligaciones. En el artículo 35 se establece el procedimiento de declaración de utilidad pública, la cual se llevará a cabo en virtud de Orden del Ministro que se determine reglamentariamente, previo informe favorable de las Administraciones públicas competentes en razón de los fines estatutarios y actividades de la asociación, y, en todo caso, del Ministerio de Hacienda.

El Capítulo VIII de la LODA se ocupa de las garantías jurisdiccionales otorgadas para protección del derecho de asociación. Así, el artículo 37 señala que será tutelado por los procedimientos especiales para la protección de los derechos fundamentales de la persona, correspondientes en cada orden jurisdiccional, y, en su caso, por el procedimiento de amparo constitucional ante el Tribunal Constitucional. Mientras que en el numeral 38 se prevén los supuestos de suspensión y disolución judicial, señalando como supuesto normal el de disolución por voluntad de los asociados, pero también estableciendo que las asociaciones sólo podrán ser suspendidas en sus actividades, o disueltas, por resolución motivada de la autoridad judicial competente. La disolución podrá declararse en los casos siguientes: *a)* cuando tengan la condición de asociación ilícita, de acuerdo con las leyes penales; y, *b)* por las causas previstas en leyes especiales o en la misma LODA, o cuando se declare nula o disuelta por aplicación de la legislación civil.

El numeral 39 sirve para señalar la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, y el 40 del orden jurisdiccional civil. En el 41 se prevé que los jueces y tribunales ordenarán la inclusión en los correspondientes Registros de Asociaciones de las resoluciones judiciales que determinen: *a)* la inscripción de las asociaciones; *b)* la suspensión o disolución de las asociaciones inscritas; *c)* la modificación de cualquiera de los extremos de los Estatutos de las asociaciones inscritas; *d)* el cierre de cualquiera de sus establecimientos; y, *e)* cualesquiera otras resoluciones que afecten a actos susceptibles de inscripción registral.

El Capítulo VIII se ocupa de los Consejos Sectoriales de Asociaciones, cuyo carácter de órganos de consulta, información y asesoramiento, se prevé permitirán asegurar la colaboración entre las Administraciones públicas y las asociaciones, como cauce de participación ciudadana en asuntos públicos. Estos Consejos estarán integrados por representantes de las Administraciones públicas, de las asociaciones, y por otros miembros que se designen por sus especiales condiciones de experiencia o conocimiento, atendiendo a la distribución competencial concreta que en cada materia exista.

De lo transcrito hasta este momento puede advertirse la riqueza de comentarios que puede suscitar a los autores el análisis de la LODA, a la vez que enfatizar la evidente exhaustividad de la normativa española en tratándose del derecho de asociación. En todo caso, los autores cumplen con creces la tarea académica de revisar y exponer sus opiniones sobre la LODA y prever desde ahora los posibles conflictos que puede producir el fenómeno asociativo. Al respecto, recalco que la presente obra, lejos de ser una glosa del contenido de la LODA, es ante todo un esfuerzo por sistematizar la doctrina sobre el tema y exponer los problemas que desde la dogmática y desde la práctica advierten los autores. Por ello, vale la pena referir que Germán Fernández Farreres ya había realizado en fechas anteriores una incursión en el tema.³

Finalmente, debe mencionarse que el libro en comento aparece dedicado al maestro Sebastián Martín-Retortillo Baquer, fallecido el 19 de octubre de 2002 y uno de los pilares indiscutibles y más visibles en España del Derecho Administrativo.

David CIENFUEGOS SALGADO
Profesor de la Facultad de Derecho
de la UNAM

³ Asociaciones y Constitución, Madrid, España: Civitas, 1987.