

Algunas dudas sobre la legislación de Asociaciones

SUMARIO: I. *Dificultad del tema.*—II. *Las Asociaciones en la evolución del Derecho penal:* A) Código penal de 1870. B) Dictadura y República. C) Nuevo Estado.—III. *Referencia al tema en la Ley de Orden Público.*—IV. *Legislación específica sobre Asociaciones:* A) Ley de 1887. B) Supuestos excepcionales. C) Decreto de 1941. D) Legislación vigente. E) Problemas que ofrece.—V. *Supuestos de suspensión de las Asociaciones:* A) Competencia para acordarla. B) Asociaciones constituidas irregularmente. C) Funcionamiento no atemperado a la Ley. D) Suspensión con ocasión de actos ilícitos. E) Supuestos previstos en la Ley de Orden Público.—VI. *Competencia en los distintos supuestos de suspensión:* A) Autoridad que puede acordar la suspensión. B) Supuestos en que es competente la Administración: a) Imposición de sanciones. b) No aprobación de la constitución. c) Constitución al amparo de otra legislación. d) Funcionamiento no atemperado a la Ley. e) Problemas del recurso contencioso contra la suspensión. C) Supuestos de suspensión de la competencia de la jurisdicción ordinaria.—VII. *Competencia para la disolución de Asociaciones:* A) Planteamiento general. B) Casos en que puede decretarse la disolución. C) El supuesto de delito de los asociados. D) Observación final.

I

DIFICULTAD DEL TEMA

El artículo 35 de nuestro Código civil considera como personas jurídicas: 1.º Las... Asociaciones... de interés público reconocidas por la Ley. 2.º Las Asociaciones de interés particular, sean civiles, mercantiles o industriales, a las que la Ley conceda personalidad propia, independiente de la de cada uno de los asociados.

Este artículo no es un modelo de acierto en su sistemática. Plantea el problema de la posible existencia de las fundaciones de interés particular que preocupa a los civilistas. A su vez, en cuanto

a las Asociaciones, la distinción entre las de interés público y particular no es nítida. Todavía agrava la cuestión el artículo 36, al establecer que las Asociaciones del número 2 del artículo anterior se regirán por las disposiciones relativas al contrato de sociedad, según la naturaleza de éste. Con lo que parece remitirse a las normas del propio Código civil y del de comercio.

Tiene también interés el artículo 745 de nuestro primer cuerpo legal que declara incapaces de suceder: 2.º Las Asociaciones o Corporaciones no permitidas por la Ley. Con lo que se hace tránsito a la esfera penal, en la que recibe tratamiento el tema de las Asociaciones ilícitas.

Pero aparte la normativa general indicada, las Asociaciones han sido objeto tradicionalmente de una regulación propia, en desarrollo de las normas constitucionales que garantizan ese derecho de Asociación. Normas fundamentalmente administrativas, que completan el marco jurídico patrio.

Precisamente, la concurrencia de disposiciones civiles, penales, administrativas propias, y la referencia que al tema contiene la legislación de orden público, contribuye a hacer más difícil la regulación de las Asociaciones.

A su vez, el que esta materia se halle a caballo entre varios sectores del Derecho, fundamentalmente entre el público y el privado, determina que el tratamiento doctrinal de aquélla sea escaso. De ahí que la nueva Ley de Asociaciones no haya suscitado los comentarios que su interés demandaba, y que algunos problemas de ella apenas hayan sido entrevistados por la dogmática.

Este motivo nos impulsa a abordar algunos puntos dudosos de la nueva legislación. Pero, precisamente por la escasez de estudios completos en la materia, hemos creído necesario que a aquellos puntos precedan unas breves líneas sobre la evolución legislativa del Derecho de Asociaciones.

Dos advertencias en fin: los puntos a examinar se concretan en las facultades de la Administración y de los Tribunales en la suspensión y disolución de las Asociaciones; de éstas sólo nos ocuparemos de las reguladas por la Ley especial de 24 de diciembre de 1964, quedando al margen las excluidas de la misma o el asociacionismo de cualquier otro tipo.

II

LAS ASOCIACIONES EN LA EVOLUCION
DEL DERECHO PENAL

A) Prescindiendo de antecedentes más lejanos, que no interesan al efecto de este breve esbozo, el tratamiento penal de las Asociaciones aparece en el Código de 1870. Y por cierto en perfecta congruencia con el texto constitucional vigente entonces, de 1 de junio de 1869. El artículo 17 de esta constitución reconocía a los españoles "el derecho de asociarse para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral pública."

Así, para el Código penal de 17 de junio de 1870, en su artículo 198, se reputan Asociaciones ilícitas: 1.º Las que por su objeto o circunstancias sean contrarias a la moral pública. 2.º Las que tengan por objeto cometer alguno de los delitos penados en este Código.

El alcance del número 1 fue aclarado en la sentencia de nuestro Tribunal Supremo de 28 de enero de 1884. "El concepto de la moral significa la conformidad de las acciones humanas con las Leyes naturales y positivas, en cuyo sentido la moral pública se refiere a las acciones que salen de la esfera privada y trascienden o afectan a los intereses generales de la sociedad."

B) Las restricciones que en el campo de los derechos políticos supuso la Dictadura, exigían una reforma constitucional. Esta vendría seguida de Leyes especiales, entre las cuales una sería la relativa a las Asociaciones. Así, el artículo 268 del Código penal de 1928 se remitía a las Leyes que se dictaran para sancionar los delitos de los particulares con ocasión del ejercicio de los derechos constitucionales. Hasta la publicación de esas Leyes, el artículo 856 declaraba en vigor los correspondientes preceptos del Código penal de 1870.

La nueva constitución no llegó hasta la instauración de la República. El artículo 39 del texto básico de 9 de diciembre de 1931 establecía: "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."

Sin embargo, la Ley de defensa de la República de 21 de octubre de 1931, en su artículo 3, había facultado al Ministro de la Gobernación para: "clausurar los Centros o Asociaciones que se considere incitan a la realización de actos comprendidos en el artículo 1 de esta Ley". La expresión "se considere" otorgaba a la Administración una discrecionalidad amplísima.

El mismo Código penal de 27 de octubre de 1932 definía, en su artículo 185, las Asociaciones ilícitas en términos coincidentes con el viejo Código de 1870. Y cabe una alusión a la Ley de 22 de noviembre de 1934, sobre tenencia de armas y explosivos, que sancionaba a las Asociaciones declaradas responsables en tal materia.

En esta época hay una nueva precisión jurisprudencial sobre las Asociaciones ilícitas. Así califica, la sentencia de 20 de diciembre de 1933, a una célula comunista organizada con fines extremistas o de violencia. "Que debe reputarse contraria a la moral pública toda Asociación que contradiga o se oponga a las normas fundamentales que sirven de soporte a la convivencia nacional de todos los ciudadanos, al tratar de obtener el logro de sus fines, cualquiera que sea su clase, fuera de las vías legales o por otro procedimiento que no sea la lucha normal propia de las naturales discusiones humanas, por cuanto el término 'moral pública' que emplea el artículo 185 no cabe interpretarlo como análogo al concepto restrictivo de buenas costumbres, sino como afirmación de todo un sistema de exigencias jurídicas, fundadas en la mera naturaleza humana, que regula las condiciones mínimas de la convivencia social."

C) La normativa del Nuevo Estado en materia de Asociaciones acusa las circunstancias críticas de su instauración. Buena prueba de ello lo tenemos en la Ley de Responsabilidades Políticas de 9 de febrero de 1939, dictada en plena contienda bélica y con antecedente directo en el Decreto de 13 de septiembre de 1936.

Según el artículo 2 de aquella Ley, "quedan fuera de la Ley todos los partidos y agrupaciones políticas y sociales que desde la

convocatoria de las elecciones celebradas en 16 de febrero de 1936, han integrado el llamado Frente Popular, así como los partidos y agrupaciones aliados y adheridos a éste por el solo hecho de serlo, las organizaciones separatistas y todas aquéllas que se hayan opuesto al triunfo del Movimiento Nacional”.

Complemento de la anterior disposición fue la Ley de represión de la Masonería de 1 de marzo de 1940. Según su artículo 1, “constituye figura de delito, castigado conforme a las disposiciones de la presente Ley, el pertenecer a la masonería, al comunismo y demás sociedades clandestinas a que se refieren los artículos siguientes”.

El artículo 2 declara disueltas las indicadas organizaciones “que quedan prohibidas y fuera de la Ley”. Como consecuencia de tal declaración se decreta la confiscación de sus bienes.

Las dos Leyes que hemos mencionado son un antecedente valioso de la de Seguridad del Estado de 1941 que seguidamente veremos. Y esta última explica la actual normativa penal en materia de Asociaciones. Se llega así hasta la Ley de principios fundamentales que proclama cómo toda organización política de cualquier índole al margen del sistema representativo orgánico, será considerada ilegal.

La Ley de Seguridad del Estado de 29 de marzo de 1941 se dictó para suplir las deficiencias de la legislación anterior en la materia relativa a los delitos que afectan al prestigio y seguridad del Estado. Así se expresa la exposición de motivos que anuncia un futuro Código penal adecuado a las esencias del régimen vigente.

En su artículo 28 se penan las Asociaciones constituidas para la subversión violenta o la destrucción de la organización política, social, económica o jurídica del Estado. En el 30 las que tiendan a la destrucción o relajación del sentimiento nacional. El 32 sanciona a las constituidas para atacar en cualquier forma la unidad de la nación española o para promover o difundir actividades separatistas.

El artículo 35 sanciona a las que reconstituyeren o crearen Asociaciones, organizaciones, partidos políticos o entidades del llamado Frente Popular y cualquier otra de tendencias análogas, aún cuando su reconstitución tuviere lugar bajo forma y nombre diverso. En el artículo 41 se pena a los que intentaren la implantación

de un régimen basado en la división de los españoles en grupos políticos o de clase, cualesquiera que fuesen.

El artículo 69 de la Ley concluye que todos los delitos anteriores serán juzgados por la jurisdicción militar.

La normativa hasta aquí examinada influye decisivamente en el Código penal de 23 de diciembre de 1944. El artículo 172 define las Asociaciones que se reputan ilícitas. Los dos primeros números son los tradicionales en nuestro Ordenamiento penal: Asociaciones para delinquir o contrarias a la moral.

Es nuevo el número 3, las prohibidas por autoridad competente, aunque existían antecedentes de clases o estamentos cuyo derecho de Asociación tenía peculiares restricciones. Finalmente, el número 4 abarca las constituidas sin cumplir los requisitos legales, cuya prescripción pudo tener a la vista el régimen de Asociaciones establecido por Decreto de 25 de enero de 1941 que posteriormente examinaremos.

El artículo 173 del Código penal es un desarrollo del anterior y recoge las figuras de la Ley de Seguridad del Estado. El número 1 es reproducción del artículo 30 de dicha Ley. El número 2 se inspira en el artículo 32 de la misma. El artículo 35 queda reflejado en el número 3, aunque la mención del Frente Popular se sustituya por la expresión "entidades declaradas fuera de la Ley". El número 4 recoge lo prescrito en el artículo 41 de la Ley de 1941. Finalmente, la figura del artículo 28 de esta Ley se contempla como agravante de pena en el artículo 174 del Código.

Aún tiene el número 5 el artículo 173 para aquellas organizaciones de tipo militar prohibidas expresamente. Bajo este apartado, según el auto de la Sala 2.^a del Tribunal Supremo de 9 de julio de 1951, cae el organizar una agrupación clandestina de antiguos militares para implantar la república. El Tribunal Supremo lo consideró delito común de la competencia de los Tribunales ordinarios: "Sin que valga objetar que hubiese formaciones de tipo militar, aunque compuesta de individuos no pertenecientes a los cuadros activos del Ejército, pues el último de tales preceptos (artículo 173 del Código penal) señala bajo el número 5 esa modalidad específica de las Asociaciones ilícitas".

El texto revisado del Código penal, aprobado el 28 de marzo

de 1963, reproduce la normativa antes expuesta en materia de Asociaciones ilícitas.

Finalmente, hay que hacer referencia a la legislación sobre terrorismo. El Decreto-Ley de 16 de agosto de 1968 restablece la vigencia íntegra del texto refundido de represión del bandidaje y terrorismo, aprobado por Decreto de 21 de septiembre de 1960.

De dicho texto refundido tiene interés aquí el artículo 2. Declara reos de rebelión militar... 2.º los que por cualquier medio se unan, conspiren o tomen parte en reuniones, conferencias o manifestaciones con los mismos fines expresados en el número anterior (causar trastornos de orden público interior, conflictos internacionales o desprestigio del Estado, sus instituciones, Gobierno, Ejército o Autoridades).

El artículo 8 de dicho texto declara que la jurisdicción militar será la competente para entender de los delitos comprendidos en esa disposición. No obstante podrá inhibirse a favor de la ordinaria cuando los hechos tuvieren menor gravedad.

III

REFERENCIA AL TEMA EN LA LEY DE ORDEN PÚBLICO

La legislación de Orden público puede afectar al ejercicio normal de los derechos individuales y sociales. Siendo uno de estos últimos el de la Asociación no es de extrañar que el supuesto se contemplara expresamente. Así ocurrió en el artículo 12 de la Ley de Orden Público de 28 de julio de 1933. Según él "las asociaciones o sindicatos que organizaren manifestaciones de carácter armado, tal como éste se define en el artículo 10, o carentes de autorización legal, podrán ser suspensos en su funcionamiento por la autoridad gubernativa, dando cuenta a la autoridad judicial dentro de las veinticuatro horas siguientes al acuerdo de suspensión. Si transcurridas setenta y dos horas la autoridad judicial no confirmara la suspensión, ésta se entenderá levantada de hecho y de derecho."

Las facultades gubernativas se amplían en la vigente Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959. Así prescribe el artículo 16:

“Las Asociaciones que fomenten o desarrollen cualquier actividad perturbadora del Orden público u organicen reuniones o manifestaciones ilegales, serán suspendidas por las autoridades gubernativas y sus directivos y ejecutores sometidos a las sanciones que les correspondan, sin perjuicio de pasar el tanto de culpa a la jurisdicción competente”.

Este artículo 16 está aludido en el 10 de la vigente Ley de Asociaciones. Por ello el tratamiento habrá de ser conjunto. Sin olvidar que la regulación más completa y detallada de la última disposición citada tendrá que superponerse a lo establecido en el transcrito artículo 16.

La normativa sobre Orden público encuentra su complemento procesal en la Ley de 2 de diciembre de 1963, que creó el Tribunal de Orden público. El artículo 3 enumera los delitos en que habrá de entender tal Tribunal; entre los que cita en la letra *a*), están comprendidos los de Asociación ilícita. También conocerá de aquéllos en que la jurisdicción militar se haya inhibido (conforme al artículo 8 del Decreto de 21 de septiembre de 1960) cuando estén comprendidos en esta Ley.

IV

LEGISLACION ESPECIFICA SOBRE ASOCIACIONES

A) La primera fase que vamos a considerar en la normativa de Asociaciones viene dada por la Ley de 1887, vigente durante mucho tiempo. Su base constitucional estaba en el texto fundamental de 30 de junio de 1876. Según éste (artículo 13) “todo español tiene derecho a asociarse para los fines de la vida humana”.

Como desarrollo de ese precepto fundamental se dictó la Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887. Se inspiraba en el principio de libertad de constitución, aunque hubiera que presentar a la autoridad gubernativa los estatutos de la Asociación. Dada esa tónica, vamos a transcribir aquellos preceptos que atribuyen facultades para la suspensión o disolución de las Asociaciones.

El artículo 6 prevé el supuesto de que, de los documentos presentados para constituir la Asociación, aparezca que ésta deba reputarse ilícita, con arreglo a las prescripciones del Código penal.

En tal caso el Gobernador remitirá inmediatamente copia certificada de aquellos documentos al Tribunal o juzgado de instrucción competente.

Pero la Asociación podrá constituirse o reanudar sus funciones si, dentro de los veinte días siguientes al de la notificación del acuerdo a que se refiere el párrafo anterior, no se confirma por la autoridad judicial la suspensión gubernativa.

Con todo, el artículo que desarrolla específicamente la facultad de suspensión por parte de la administración es el 12. La autoridad gubernativa... mandará suspender en el acto toda sesión o reunión en que se cometa o acuerde cometer alguno de los delitos definidos en el Código penal.

El gobernador de la provincia, podrá también acordar, especificando con toda claridad los fundamentos en que se apoye, la suspensión de las funciones de cualquier Asociación cuando de sus acuerdos o de los actos de sus individuos, como socios, resulten méritos bastantes para estimar que deben reputarse ilícitos, o que se han cometido delitos que deban motivar su disolución.

Dentro de las veinticuatro horas pondrá en conocimiento del juzgado de instrucción los hechos que hayan motivado la suspensión de la Asociación o de sus sesiones.

La suspensión gubernativa de una Asociación quedará sin efecto si antes de los veinte días siguientes al acuerdo, no fuese confirmada por la autoridad judicial, en virtud de lo prevenido en el artículo 14.

Tal confirmación tenía delimitada sus causas en el indicado artículo 14. La autoridad judicial, decía, podrá decretar la suspensión de las funciones de cualquier Asociación desde el instante en que dicte acto de procesamiento por delito que dé lugar a que se acuerde la disolución en la sentencia.

El ciclo lo corona el artículo 15 al regular específicamente el tema de la disolución. La autoridad judicial será la única competente para decretar la disolución de las Asociaciones constituidas con arreglo a esta Ley.

Deberá acordarla en las sentencias en que se declare ilícita una Asociación, conforme a las disposiciones del Código penal, y en las que dicte sobre delitos cometidos en cumplimiento de los acuerdos de la misma.

Podrá también decretarla en las sentencias que dicte contra los asociados por delitos cometidos por los medios que la Asociación les proporcione, teniendo en cuenta en cada caso la naturaleza y circunstancias del delito, la índole de los medios empleados y la intervención que la Asociación haya tenido en el empleo de dichos medios y en los hechos ejecutados.

B) Sobre el telón de fondo de esta regulación general y completa vamos ahora a mencionar ciertos supuestos especiales por la peculiaridad de los sujetos del derecho a asociarse.

El primero de ellos es el relativo a los militares. Respecto a los cuales ya la constitución de 1876 limitaba el derecho de petición. Después, de las Asociaciones militares se ocupó el Real Decreto de 9 de abril de 1900. Exponía que no tiene razonable explicación el que materia como ésta, tan ocasionada a influir en la disciplina, quedase regida por el gobernador de la provincia y los tribunales ordinarios. En realidad podía mantenerse que tales Asociaciones escapaban a la Ley general de 1887, puesto que ésta excluye de su ámbito a los institutos que existan en virtud de Leyes especiales.

Por esa especialidad, el artículo 1 del Real Decreto prescribía que para autorizar tales Asociaciones, se necesite el previo permiso de la autoridad militar. Por tanto, la autorización u homologación gubernativa había de ir precedida del permiso de la autoridad militar.

La peculiaridad alcanza a la extinción de tales Asociaciones.

Según el artículo 2 los Ministros de la Guerra y de Marina, por virtud de Real Orden, acordada en el Consejo de Ministros, podrán disolver los círculos existentes sujetos a preceptos de este Decreto o los que se creen en lo sucesivo cuando estimen que perturban la disciplina de sus respectivos institutos, o cuando por su organización y fines no se hallen en armonía con los principios que deben servir de fundamento a la Constitución del Ejército y la Armada".

El segundo ejemplo afecta ya a las clases civiles del Estado, si bien no propiamente al servicio de la Administración. La Real Orden de 20 de marzo de 1915 emanaba del Ministerio de Justicia y se refería a las Asociaciones en estos términos: que se recuerde a todos los funcionarios de las carreras judicial y fiscal los preceptos de la Ley Orgánica antes mencionados (son los artículos 3, 4

y 7) haciéndoles saber que en el espíritu de estos preceptos va implícitamente contenida la prohibición de que los expresados funcionarios puedan fundar entre sí Asociaciones de carácter temporal o permanente, ni aún con un fin exclusivamente benéfico, sin haber obtenido previamente la autorización de este Ministerio.

El círculo de destinatarios se amplía en la Ley de funcionarios civiles de 22 de julio de 1918. La base décima regulaba las Asociaciones de funcionarios. Empezaba por reconocer el derecho de Asociación; pero para constituir las de funcionarios se necesita aprobación expresa.

También en la disolución tiene competencia la administración. Pero el gobierno había de dar cuenta a las Cortes de la Orden ministerial en que se decretara la disolución de cualquier Asociación de funcionarios.

Frente a estos tres ejemplos que hemos citado, la Ley de 8 de abril de 1932, sobre Asociaciones profesionales, reitera el principio general de la Ley de 1887. Según el artículo 42 de la primera, la autoridad judicial será la única competente para decretar la disolución de las Asociaciones profesionales constituidas con arreglo a dicha Ley.

C) La segunda época en la legislación sobre Asociaciones es de carácter transitorio y viene presidida por el Decreto de 25 de enero de 1941. El artículo 1 reitera el principio general de que para constituir una Asociación se necesita la aprobación del Ministerio de la Gobernación.

El artículo 4 preceptúa la documentación que deben presentar las Asociaciones ya existentes. El 5 faculta a la administración para pedir datos complementarios o la subsanación de defectos. El artículo 6 cierra el ciclo: "Las Asociaciones que en los plazos indicados dejasen de cumplir los requisitos que se previenen en los artículos 4 y 5 se considerarán extinguidas, cancelándose los asientos respectivos en el libro registro y dándose a sus bienes el destino legal que proceda".

El sistema de autorización afecta a la existencia de las Asociaciones. Así se desprende del artículo 9 del Decreto de 1941. El incumplimiento, dice, de las disposiciones que anteceden, llevará

aparejada la falta de personalidad jurídica. Ello con independencia de las sanciones gubernativas.

Esta regulación no sufrió alteración con la promulgación del Fuero de los españoles de 17 de julio de 1945. Este, en su artículo 16, reconoce que "los españoles podrán reunirse y asociarse libremente para fines lícitos y de acuerdo con lo establecido por las Leyes". Así hacía falta la Ley de desarrollo, para que el principio alcanzara efectividad en forma distinta a la del Decreto de 1941. Tampoco la Ley de principios fundamentales del Movimiento de 1958 altera la situación legal en esta materia.

D) Llegamos así al momento actual, representado por la Ley de 24 de diciembre de 1964. El sistema de ésta sobre la constitución de las Asociaciones es intermedio entre el establecido por la antigua Ley de 1887 y el del Decreto de 1941. Ahora la Ley, tras detallar los requisitos y documentos necesarios para la constitución, añade que los fines a perseguir han de ser lícitos y determinados. Y el párrafo 6 del artículo 3 (que tiene por título "constitución de las Asociaciones") concluye: "cuando la Asociación cumpla los requisitos que se establecen en los párrafos anteriores y sus fines no puedan considerarse como ilícitos e indeterminados con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1.º, párrafos segundo y tercero, de la presente Ley, la autoridad gubernativa no podrá denegar el reconocimiento de la Asociación". Por ello este reconocimiento no es discrecional, sino reglado.

Previamente el artículo 1 de la Ley (libertad de asociación) la reconoce para fines lícitos y determinados. La ilicitud la define en el párrafo 3. "Se entiende por fines ilícitos los contrarios a los Principios Fundamentales del Movimiento y demás Leyes Fundamentales, los sancionados por las Leyes Penales, los que atenten contra la moral, el orden público y cualesquiera otros que impliquen un peligro para la unidad política y social de España".

La Ley del 64 reserva también a los tribunales la disolución de las Asociaciones. El párrafo 7 establece: "Las Asociaciones se disolverán por voluntad de los socios, por las causas determinadas en el artículo 39 del Código civil y por sentencia judicial".

Esta norma se complementa con el artículo 13 del Reglamento a la Ley de Asociaciones, aprobado por Decreto de 20 de mayo

de 1965. "El acuerdo social o la sentencia judicial de disolución de una Asociación habrán de ser comunicados por ésta o por el Tribunal correspondiente al Registro provincial del domicilio de la misma, a efectos de la inscripción a que se refiere el artículo 7, párrafo 5." La regulación de los Registros de Asociaciones se encuentra desarrollada en la Orden ministerial de 10 de julio de 1965.

Pero el punto que más nos interesa en la nueva Ley de Asociaciones es el relativo a la disciplina de las mismas. La Ley consagra a tal extremo el artículo 10 que transcribimos:

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

2. Las mismas autoridades podrán decretar la suspensión de las Asociaciones sometidas al ámbito de esta Ley, por plazo no superior a tres meses, cuando no atemperen su funcionamiento a lo dispuesto en la misma.

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

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

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

6. En los propios supuestos contemplados en los anteriores apartados, y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 19 de la citada Ley de Orden Público, los gobernadores civiles podrán imponer sanciones hasta 25.000 pesetas, y el Ministro de la Gobernación hasta 500.000 pesetas.

Estrechamente relacionado con este artículo 10 se encuentra el siguiente de la misma Ley y el 17 del Reglamento. El 11 del texto legal regula "el Procedimiento". Helo aquí:

1. En todas las cuestiones que en vía administrativa se susciten sobre el régimen de las Asociaciones, será aplicable la Ley de Procedimiento administrativo, y en su caso, la de lo contencioso-administrativo.

2. En todas las demás cuestiones en que no sea parte la Administración, será competente la jurisdicción ordinaria.

A su vez el artículo 17 del Reglamento dice así:

1. Las decisiones de la autoridad gubernativa suspendiendo a una Asociación o sus actos o sus acuerdos, cuyo conocimiento corresponda a la jurisdicción contencioso-administrativa, de acuerdo con la Ley reguladora de la misma y lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley de Asociaciones, podrán ser objeto de los recursos administrativos y contencioso-administrativos en la forma prevista por la legalidad vigente. Las restantes resoluciones gubernativas de suspensión de Asociaciones, o de sus actos o acuerdos, serán comunicadas dentro del término de tres días, a contar desde su adopción, por la autoridad gubernativa a la judicial que resulte competente, correspondiendo a ésta, en el momento oportuno del proceso judicial correspondiente, acordar la revocación de la suspensión o confirmarla.

2. Las sentencias de los tribunales contendrán los pronunciamientos que sean pertinentes sobre las Asociaciones y acuerdos y actos sociales suspendidos, decretando, en su caso, la nulidad de éstos cuando proceda con arreglo a la legalidad vigente, o la disolución de aquéllas cuando igualmente sea pertinente por concurrir la ilicitud prevista en el artículo 1.º, apartado 3, de la Ley, en relación con el artículo 16 del Fuero de los españoles.

Para ultimar la eficacia que la Ley de 1964 ha tenido en la normativa anterior, nos resta ver su disposición final 1.ª y la transitoria 2.ª Por la 1.ª deroga la Ley de 30 de junio de 1887, el Decreto de 25 de enero de 1941, y cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en la Ley. En la 2.ª da el plazo de un año, a partir de su publicación, para que las Asociaciones vigentes se sometan a sus preceptos; en caso contrario se considerarán disueltas.

E) La legislación vigente en materia de Asociaciones supone un notable avance respecto al régimen del Decreto de 1941. Si

hubiéramos de señalar un precepto fundamental en aquélla éste sería el párrafo 3 del artículo 1 de la Ley, en cuanto determinará qué son fines ilícitos. A su vez hay que tener en cuenta que tal norma contiene una remisión a la Ley de principios fundamentales del Movimiento y demás Leyes fundamentales. La amplitud de la materia y el rango constitucional de los textos aludidos contribuye a que el tema adquiera mayor importancia.

Porque luego esa ilicitud de fines va a tener repercusión en las facultades de suspensión por la administración y aún en la disolución por los tribunales. Pero de los problemas que ello plantea nos ocuparemos más adelante. Precisamente ya enunciábamos al principio que esa suspensión y disolución sería el tema concreto que abordaríamos.

Tema cuya problemática es aguda, precisamente por la redacción de otro precepto de gran trascendencia. Nos referimos al artículo 17 del Reglamento que ha venido a llenar una laguna que se observaba en la Ley, pero cuya interpretación armónica con los preceptos de ésta ofrece alguna duda. Sobre esta trama se ensamban las consideraciones siguientes.

V

SUPUESTOS DE SUSPENSION DE LAS ASOCIACIONES

Aunque la Ley y el Reglamento aborden conjuntamente el tema de la suspensión de las Asociaciones y de sus actos y acuerdos, nos concretaremos a la suspensión de las primeras, por más que las reflexiones que se hagan pueden ser útiles para el otro extremo.

A) El primer problema que se ofrece en la materia es el de quién sea competente para acordar la suspensión de las Asociaciones. En la Ley de 1887 el artículo 12 atribuía tal facultad a los gobernadores civiles. Por ello, consecuente con tal precepto, la Real Orden de 23 de agosto de 1902, dirigida a dichas autoridades, les recuerda: "Que los alcaldes y autoridades a las órdenes de V. S. carecen de facultades para decretar la suspensión o clausura de las Asociaciones legalmente constituidas, debiendo limitarse a

poner en su conocimiento los hechos que consideren comprendidos en el párrafo 2.º del artículo 12 de la Ley”.

La Ley actual no menciona expresamente a la primera autoridad provincial. Sin embargo, la solución idéntica encuentra sólidos fundamentos. Dentro del artículo 10 que es el decisivo, el párrafo 1 habla de la “autoridad gubernativa”; el párrafo 2 menciona a las mismas autoridades; el 4 cita a “la autoridad competente”. Expresiones que al utilizarse en singular apuntan al gobernador civil de la provincia.

A la misma conclusión llegamos con el examen del Decreto de 10 de octubre de 1958, sobre los gobernadores civiles. El artículo 23 les atribuye el mando de los servicios de Orden público y concretamente la letra c) dirigir las funciones de policía en materia de Asociaciones. Y medida de este carácter puede ser la suspensión de una de aquéllas.

Finalmente, el párrafo 6 del artículo 10 de la Ley atribuye la facultad de sanción al Ministro de la Gobernación y a los gobernadores de la provincia y no a otra autoridad subordinada.

Claro que las autoridades inferiores podrán ejercer las facultades que les atribuya la Ley de Orden Público, y por descontado comunicar al gobernador civil los hechos que pudieran dar motivo a la suspensión de la Asociación.

B) El primer supuesto de suspensión viene recogido en el párrafo 1 del artículo 10 de la Ley de Asociaciones. Permite suspender las actividades de aquellas Asociaciones, reguladas por dicha Ley, que no se hayan constituido conforme a lo en ella prevenido.

La Ley de 1964 establece un procedimiento para la válida constitución de las Asociaciones. La que comenzara a funcionar sin el cumplimiento de los requisitos legales podría ser objeto de suspensión por parte de la autoridad gubernativa.

Al supuesto anterior cabe asimilar el de las Asociaciones existentes antes de publicarse la Ley vigente, pero que no se adaptaron a sus preceptos en el plazo concedido. La disposición transitoria 2.ª las considera disueltas; y es claro que en tal situación no pueden reputarse constituidas con arreglo a la Ley.

Pero pudiera darse el caso de Asociaciones sujetas a la Ley de 1964 que, no habiéndose constituido con arreglo a sus preceptos,

hayan conseguido nacer a la vida al amparo de otra normativa y bajo otra forma societaria. Sería una Asociación con vestidura jurídica inapropiada. El supuesto es de extraordinario interés. Postulamos su inclusión en el apartado 1.º que examinamos, si bien el desarrollo del tema se hará más adelante.

C) El párrafo 2 del artículo 10 de la Ley permite suspender, por plazo no superior a tres meses, las Asociaciones sometidas a su régimen cuando su funcionamiento no se atempere a lo dispuesto en la misma.

Como en el caso anterior, se trata de Asociaciones sujetas a la Ley del 64. Habrá que entender en cambio que se han constituido válidamente, puesto que en otro caso caerían bajo la órbita del párrafo 1.

Por otra parte el funcionamiento incorrecto no ha de concretarse en los actos ilícitos que se mencionan en los siguientes apartados. El que nos ocupa será aplicable en los supuestos generales de inobservancia de preceptos legales que no revisten mayor gravedad. Por ello la suspensión viene limitada en el tiempo, a diferencia de los otros casos.

En razón a esta menor gravedad y por la escasa tipicidad de este motivo de suspensión (Funcionamiento no atemperado a la Ley) habrá que entender que tiene carácter residual respecto a los más concretos enumerados en los párrafos 1 y 4 del propio artículo 10.

D) El párrafo 4 del artículo 10 citado permite a la autoridad competente suspender las Asociaciones de cualquier régimen con ocasión de los actos ilícitos incluidos en el párrafo 3 del artículo 1 de la Ley. A diferencia de los casos tratados en los apartados B) y C), aquí la suspensión puede aplicarse a las Asociaciones sujetas a la Ley de 1964 y a las reguladas por otra normativa distinta.

La suspensión se basa en actos ilícitos. La remisión es empero al artículo 1 que enumera los fines ilícitos. Y es que, en definitiva, esos fines han de plasmar en actos concretos, como éstos presuponen un fin con el que se realicen.

Según la expresada remisión serían actos ilícitos "los contrarios a los Principios Fundamentales del Movimiento y demás Leyes

Fundamentales, los sancionados por las Leyes penales, los que atenten contra la moral, el orden público y cualesquiera otros que impliquen un peligro para la unidad política y social de España.

En dicha enumeración hay una expresa referencia a las Leyes penales. Los actos contra la moral y el orden público también pueden caer en el número 1 del artículo 172 y en el 246 del Código penal. Los contrarios a la unidad de España encajarían en los números 2 y 4 del artículo 173. En definitiva, nos moveríamos en la esfera penal.

Queda, pues, el caso primero: los actos contra los Principios Fundamentales del Movimiento y demás Leyes constitucionales. En la Ley de Principios Fundamentales de 17 de mayo de 1958 destacan como puntos susceptibles de actos contradictorios: el principio II sobre religión católica de la nación española; el III en cuanto proclama la aspiración de paz; el IV que consagra la unidad, integridad e independencia patrias; el VII que establece la forma monárquica; y el VIII con una exclusión del régimen de partidos políticos.

La protección penal de los Principios Fundamentales del Movimiento y demás Leyes constitucionales viene establecida en el artículo 164 bis a) del Código penal, según redacción dada por Ley de 8 de abril de 1967. Es interesante la distinción entre la protección de aquellos principios y de las restantes Leyes fundamentales, en razón de admitir éstas modificaciones por los cauces legales.

Con independencia de ello, los principios fundamentales que antes enunciábamos tienen protección penal más concreta. El IV, por lo que hace a la unidad, y el VIII en las normas sobre Asociaciones ilícitas. El II en el artículo 205 sobre delitos contra la religión católica. Los artículos 127 y siguientes del Código penan delitos contra la paz. El 163 los que se cometen contra la forma de gobierno. Y la lista podría ampliarse. Como se ve, también en este punto nos seguimos moviendo en la esfera penal. Sin olvidar las prescripciones del texto refundido sobre bandidaje y terrorismo que antes citábamos.

E) El artículo 10 de la Ley de Asociaciones deja a salvo lo dispuesto con carácter general en la vigente Ley de Orden Público. Ya transcribimos el artículo 16 de ésta, según el cual la autoridad

gubernativa podrá suspender las Asociaciones que fomenten o desarrollen cualquier actividad perturbadora del orden público u organicen reuniones o manifestaciones ilegales.

En realidad los casos previstos en la Ley de Orden Público, podrían encajar también en el párrafo 3 del artículo 1 de la Ley de Asociaciones. Como allí, la suspensión es aplicable a las Asociaciones de cualquier régimen.

La Ley de Orden Público deja a salvo que se pase el tanto de culpa a la jurisdicción competente. Creemos que en este punto es aplicable el párrafo 5 del artículo 10 de la Ley de Asociaciones, que señala el plazo de tres días para comunicar la suspensión a la autoridad judicial. Y, en definitiva, será ésta la que haya de confirmar o revocar tal suspensión. En este extremo hay que entender que la Ley de 1964 completa a la de Orden Público de 1958; y también aquí la esfera en que nos movemos es fundamentalmente penal.

VI

COMPETENCIA EN LOS DISTINTOS SUPUESTOS DE SUSPENSION

A) En la vieja Ley de Asociaciones el problema de las competencias estaba resuelto con gran claridad. La autoridad judicial era la única competente para disolver las Asociaciones. La gubernativa podía suspender éstas, pero con supeditación a lo que aquélla resolviera. Tan es así que la suspensión no se ratificaba en un breve plazo se entendía levantada. No es cosa de repetir aquellas disposiciones, ya citadas en este trabajo, que recogen tal criterio.

En la nueva Ley de Asociaciones de 1964, el problema no es tan claro. Hay un artículo en ella, el 11, que aunque se titula de procedimiento, en realidad aborda temas de competencia. El párrafo 2 declara que en las cuestiones sobre Asociaciones en que no sea parte la administración, será competente la jurisdicción ordinaria. Lo cual es lógico, pues estas cuestiones entre asociación y socios y de éstos entre sí pertenecen al Derecho privado y han de venti-

larse ante los tribunales ordinarios. Una Asociación no es la administración pública para que quepa el recurso contencioso.

El párrafo 1 de este artículo 11 arroja menos luz. Se limita a establecer que cuando sobre el régimen de las Asociaciones se susciten cuestiones en vía administrativa será aplicable la Ley de Procedimiento Administrativo y la de lo Contencioso. Y ello es claro porque si la materia es administrativa dichas Leyes son las aplicables, y tales recursos los que pueden utilizarse. Pero lo que no se dice es cuándo la materia es administrativa. Luego veremos el Reglamento que trata de esta cuestión.

Finalmente, es fundamental en este punto de la competencia el párrafo 5 del artículo 10 de la Ley: "Corresponde a los tribunales confirmar o revocar los acuerdos gubernativos y declarar si procede la disolución. A estos efectos los acuerdos de suspensión serán comunicados a la autoridad judicial competente dentro del término de tres días".

La Ley de 1887 hablaba de comunicar la suspensión al juzgado de instrucción. Hoy la Ley sólo cita la autoridad judicial competente. Y ello unido al párrafo 1 del artículo 11 nos plantea el interrogante. Al mismo quiso salir al paso el Reglamento.

Este, en el artículo 17 antes transcrito, se ocupa de la suspensión. En general la autoridad gubernativa que la acuerde la pondrá en conocimiento de la judicial en el plazo de tres días. "Esta, en el momento oportuno del proceso judicial correspondiente, revocará la suspensión o la confirmará". Con esto se seguiría el sistema tradicional.

Pero el artículo 17 prevé el caso de que el acuerdo de suspender una Asociación haya de ser enjuiciado por la jurisdicción contencioso-administrativa. En tal supuesto aquél podrá ser objeto de los recursos administrativos y contencioso, conforme a la legalidad vigente.

El enjuiciamiento por la jurisdicción contenciosa procederá, según el Reglamento. "de acuerdo con la Ley reguladora de la misma y lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley de Asociaciones". Pero ya vimos que este artículo 11 se refiere a las cuestiones en vía administrativa, sin definir cuáles sean éstas.

A su vez la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa declara a ésta competente para los actos y materias sometidos al

Derecho administrativo. Pero tampoco establece cuándo ocurre ello. Ni puede acudir al criterio del autor del acto porque aquí lo es siempre la administración.

Tenemos, pues, un doble régimen sobre las suspensiones sin que esté determinado cuándo procederá el uno o el otro. Desde luego el deslinde de competencias entre la jurisdicción ordinaria y la contenciosa suele venir establecido en Ley formal. Cabe pensar en las Leyes de aguas, minas, montes. Además, es la solución correcta. Tal vez por esa conciencia de insuficiencia normativa el Reglamento de 1965 es tan escueto. Pero al establecer la dualidad de régimen deja el problema abierto. Problema que se agrava con una cuestión de jerarquía de normas. Porque el artículo 10 de la Ley prescribe que los acuerdos de suspensión se comuniquen a la autoridad judicial en plazo de tres días y el artículo 17 del Reglamento prevé que en algunos casos lo que proceda es el recurso administrativo y contencioso.

Ante la dificultad del tema nos parece preferible el ir examinando los distintos supuestos de suspensión de Asociaciones, para indagar qué régimen haya de ser aplicable a los mismos. Completaremos el examen con el de otros acuerdos de la administración contra los que el recurso contencioso resulta también procedente.

B) *Supuesto de competencia de la administración.*

a) El artículo 10 de la Ley de Asociaciones recoge los distintos casos de suspensión de éstas o de sus actos. El párrafo 6 concluye que en los supuestos de los anteriores apartados se podrán imponer sanciones por el Gobernador civil o el Ministro de la Gobernación.

Como el artículo 11 declara que en las cuestiones en vía administrativa es aplicable la Ley de procedimiento de 1958, contra el acuerdo del Gobernador podrá recurrirse en alzada al Ministro de la Gobernación.

En cambio, si la sanción la impone el Ministro, no parece que quepa recurso de alzada al Consejo de Ministros. Y ello porque este recurso ha de estar expresamente admitido en la Ley respectiva,

conforme al artículo 122 de la de Procedimiento Administrativo. No ocurre lo propio en la Ley de Orden Público, donde cabe tal alzada al Consejo de Ministros.

Por exclusión el acuerdo del Ministro de la Gobernación, imponiendo la sanción, tendrá que ser objeto del recurso de reposición previo al contencioso. No cabrá aquí la excepción de acto político del Gobierno, porque éste no puede llegar a pronunciarse.

b) La aprobación de la Constitución de las Asociaciones es acto reglado. El artículo 3 de la Ley reguladora establece que, cuando se hayan cumplido los requisitos formales y los fines sean lícitos y determinados, la autoridad gubernativa no podrá denegar el reconocimiento. Si se niega, la desaprobación puede ser objeto de recurso como cualquier otro acto sujeto al Derecho administrativo. A la inversa, si el acto es de aprobación, quien esté debidamente legitimado podrá impugnar ese reconocimiento. La Delegación Nacional de Sindicatos ha usado de ese derecho para oponerse a la creación de aquellas Asociaciones que pudieran romper la unidad sindical.

Así, la sentencia de 25 de octubre de 1962 anula la Orden ministerial de 20 de agosto de 1961, que confirmó acuerdo de la Dirección General de política interior, aprobando el Reglamento de una agrupación de vendedores de libros de ocasión. En parecido sentido otra sentencia de 3 de marzo de 1967. En cambio, el acuerdo gubernativo que aprobó el club de amigos de los payasos fue confirmado por nuestro Tribunal Supremo en sentencia que tuvo gran difusión.

c) El párrafo 1 del artículo 10 de la Ley faculta a la administración para suspender aquellas Asociaciones regidas por ella que no se hayan constituido con arreglo a sus preceptos. Ahora bien, esto puede ser porque no se siguiera ningún procedimiento de creación o porque la Asociación (sujeta a la Ley de 1964) se amparara en las normas de otro tipo de entidades.

Este segundo incumplimiento de formalidades, que podríamos llamar relativo, es el que creemos puede dar competencia a la administración y a la jurisdicción contenciosa. Porque admitir ese incumplimiento sería abrir un portillo al fraude de Ley. Como prueba del aserto citamos un valioso precedente.

Se trata del Real Decreto de competencia de 3 de marzo de 1928. Recayó en torno a una Asociación de regantes que aparecía como tal Asociación hasta que se organizaba como comunidad de Regantes sujeta a la Ley de Aguas. Existía un pleito en que la jurisdicción ordinaria conocía de la personalidad de tal Asociación.

Entretanto, el Gobernador civil declaró disuelta dicha Asociación por funcionar irregularmente. Recurrido en alzada este acuerdo fue confirmado por Real Orden de 7 de septiembre de 1925, expedida por el Ministerio de la Gobernación.

Con esa base el Gobernador civil entabló cuestión de competencia a los tribunales, que fue resuelta a favor del mismo. Traemos los argumentos fundamentales.

"El calificar las personas jurídicas que crean no es potestativo de los interesados; su cualidad viene impuesta por su naturaleza conforme a las Leyes".

"La entidad creada no tuvo otro objeto que el servir de preliminar y preparación a la entidad administrativa denominada Comunidad de Regantes". "La Asociación objeto de esta controversia se encuentra comprendida en la definición legal del artículo 1 de la Ley de Asociaciones de 1887".

Así, pues, "tratándose de una Asociación era inexcusable para su nacimiento a la vida jurídica que se hubieran cumplido oportunamente los requisitos preceptuados en los artículos 4 y 8 de la Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887, y que siendo enunciados, su omisión o incumplimiento determina la nulidad o más exactamente la inexistencia de la entidad que quiso formarse y que no llegó a ser creada".

Por ello "la Real Orden al declarar que la Asociación de regantes no tuvo existencia legal, no hizo más que reconocer una situación jurídica creada con anterioridad e independencia". "Siendo además dicha declaración bien distinta de la disolución de tales entidades (que el artículo 15 de la referida Ley reserva a los tribunales de justicia), por ser imposible disolver o dar por extinguida una persona jurídica que no había llegado a existir por defectos esenciales en su constitución".

Y concluye el Real Decreto: "Carecen de facultades los tribunales ordinarios para decidir sobre la existencia legal de una Aso-

ciación de las comprendidas en la Ley de 30 de junio de 1887, cuya concreta petición se formula en la demanda, la cual ha de plantearse ante la administración, a que privativamente compete cuanto se refiere al ejercicio del derecho de Asociación”.

A su vez la Real Orden de 7 de septiembre de 1925 fue objeto de recurso contencioso para que quedara sin efecto la disolución de la Asociación. Se pedía la nulidad de la Real Orden por abuso de poder y porque la administración con esas atribuciones invadía la esfera propia de otros poderes del estado.

A los pocos días del Real Decreto que resolvió la cuestión de competencia a favor de la administración, el Tribunal Supremo decidió el recurso contencioso en la sentencia de 8 de marzo de 1928. La solución es fácil adivinarla a la vista del Real Decreto y de los argumentos que utilizó el actor.

El Tribunal Supremo acoge la excepción de incompetencia de jurisdicción, “lo que ante la Sala se plantea implica un verdadero conflicto de atribuciones entre los poderes ejecutivo y judicial..., y la Sala tendría que estimarse sin jurisdicción para dirimirlo, porque es al Rey, como poder moderador, a quien corresponde decidirlos”.

En concordancia con la doctrina del citado Real Decreto de competencia, que declara la de la administración en materia de Asociaciones, está la sentencia de la sala 1.ª del Tribunal Supremo de 31 de marzo de 1933. Se abordaba el tema de la prueba de la existencia de las Asociaciones. “La existencia legal de éstas se acreditará, según el artículo 8 de la Ley de 1887, con certificación expedida con relación al Registro de Asociaciones”.

En conclusión en estos casos de Asociaciones amparadas en otra vestidura jurídica distinta a la de la Ley del ramo, el acuerdo de suspensión puede ser objeto de recurso administrativo y posterior contencioso, conforme al párrafo 1 del artículo 11 de la Ley Reguladora. Así lo vimos en el Real Decreto de competencia.

d) El párrafo 2, del artículo 10 de la Ley de 1964 establece que cuando las Asociaciones no atemperen su funcionamiento a lo dispuesto en la misma, podrán ser objeto de suspensión, por plazo no superior a tres meses.

Entendemos que la materia también es aquí típicamente admi-

nistrativa. Por ello el acuerdo de suspensión podrá ser recurrido en alzada conforme a la Ley de procedimiento administrativo. Después cabrá el recurso contencioso.

El problema que puede plantearse, es que mientras se resuelve la alzada y el recurso jurisdiccional, el plazo de los tres meses de suspensión habrá transcurrido. Pero esto no es peculiar de esta materia, sino, que se ofrece en otras administrativas: así las sanciones de suspensión conforme a la Ley de Prensa. Si luego la suspensión resulta improcedente podrá plantearse la cuestión de la indemnización de daños.

e) En los apartados c) y d) hemos examinado dos supuestos en los que los acuerdos de suspensión pueden ser objeto de recurso administrativo y posterior contencioso. Con ello le daríamos la razón al párrafo 1 del artículo 17 del Reglamento de Asociaciones de 1965. Pero ya apuntábamos algunas dudas.

La primera se refiere al rango normativo. El Reglamento considera que la suspensión en ciertos casos es materia administrativa, en la que caben los recursos de esta índole. En cambio el párrafo 5, del artículo 10 de la Ley, establece un único sistema de dar cuenta a la autoridad judicial en el plazo de tres días. Y hay que entender que se refiere a la jurisdicción ordinaria.

La solución la puede dar el párrafo 1 del artículo 11 de la Ley. Aquí se anuncia el recurso administrativo y contencioso cuando la materia sea administrativa. Lo cual puede ocurrir en punto a suspensión de Asociaciones. Y como el precepto es de Ley, el mismo da base suficiente al artículo 17 del Reglamento. Este encontrará un apoyo en dicho artículo 11 sin que a ello sea obstáculo el 10. Porque lo que no cabe admitir es que los dos preceptos de la Ley, tan inmediatos, sean contradictorios.

Admitido que quepa el recurso contencioso en las suspensiones expuestas en los apartados c) y d), queda otro problema: el del procedimiento. Entendemos, con base en el artículo 11 de la Ley y 17 del Reglamento, que ese procedimiento es el ordinario de la Ley de la jurisdicción de 1956.

Pero cabría una tesis sugestiva. El recurso contencioso procedente se tramitaría conforme al artículo 118 de la Ley Reguladora que trata de la suspensión de acuerdos de las corporaciones locales por

infracción de las Leyes. En dicho precepto el plazo para dar traslado de la suspensión a la sala de lo contencioso es de tres días. Y ese plazo es el señalado en el artículo 10 de la Ley de Asociaciones. En segundo lugar este artículo 10 habla de autoridad judicial competente, y no de jurisdicción ordinaria; por tanto sería aplicable a la sala de lo contencioso. Finalmente, el procedimiento especial es mucho más rápido. Lo cual vendría bien para la suspensión por plazo no superior a tres meses que pronto quedaría confirmada o levantada.

Sin embargo, no creemos que esta tesis pueda aceptarse. El artículo 11 de la Ley de Asociaciones y el 17 del Reglamento mencionan el recurso contencioso precedido del administrativo. Y este último quedaría eliminado en el procedimiento especial del artículo 118. Este proceso sólo cabe cuando la suspensión obedece a infracción manifiesta de las Leyes. Esa notoriedad permite la sumariedad procedimental. Todo lo cual falta en las suspensiones de Asociaciones por constituirse bajo otra vestidura jurídica o por no atemperar su funcionamiento a la Ley Reguladora.

Finalmente, publicada la Ley de Asociaciones, en 1964, cuando la de la jurisdicción contenciosa llevaba ocho años de existencia, si hubiera querido remitirse al procedimiento especial del artículo 118 lo habría hecho expresamente. El silencio no cabe interpretarlo sino como remisión al proceso ordinario. Este será el aplicable.

C) Supuestos de competencia de la jurisdicción ordinaria.

El primero de ellos es el caso de la suspensión de Asociaciones regidas por la Ley del ramo que no se hubieran constituido con arreglo a sus normas. Es aplicable el párrafo 1 del artículo 10. Y es que el número 4 del artículo 172 del Código penal reputa Asociaciones ilícitas las que se constituyeren sin haber cumplido los requisitos o trámites exigidos por la Ley.

Precisamente la jurisprudencia penal ha aclarado que el precepto es aplicable, aunque la constitución, sin los requisitos legales, no se haya realizado formal y públicamente, porque, por su ilicitud, tales Asociaciones quedan a veces en la clandestinidad. Y esta circunstancia no ha de hacerlas de mejor condición.

Otro supuesto de competencia de la jurisdicción ordinaria será el de las Asociaciones suspendidas al amparo del artículo 16 de la Ley de Orden Público. A él se refiere el párrafo 4 del artículo 10 de la Ley de Asociaciones. La primera Ley citada prescribe que se pase el tanto de culpa a la jurisdicción competente.

Igual solución es aplicable a la suspensión de Asociaciones con ocasión de los actos ilícitos enumerados en el artículo 1 (artículo 10, párrafo 4). Sobre la lista de actos ilícitos hay que remitirse a lo tratado más arriba.

Finalmente, también cabe la suspensión de la Asociación, no ya con ocasión de los actos ilícitos, sino, por desarrollar fines ilícitos. Ya que precisamente el artículo 1 de la Ley donde concreta la ilicitud es en los fines. La suspensión procederá, pues, a *fortiori*; y de ella habrá de darse traslado a la jurisdicción ordinaria.

Esta jurisdicción es la penal. La Ley de 1887 lo proclamaba expresamente. La Ley de Orden Público habla de tanto de culpa. Finalmente el plazo de setenta y dos horas para comunicar la suspensión tiene un parecido evidente al existente para poner los detenidos a disposición de la autoridad judicial.

Esta confirmará o revocará la suspensión. Para ello no hay plazo, a diferencia de lo que ocurría en la Ley anterior. Sólo el artículo 17 del Reglamento prescribe que tal decisión se adoptará en el momento oportuno del proceso judicial. El levantamiento de suspensión parecerá lógico en los casos de no procesamiento, sobreseimiento o absolución.

VII

COMPETENCIA PARA LA DISOLUCION DE ASOCIACIONES

A) Esta ha venido atribuida tradicionalmente a la autoridad judicial. Entre otras razones se trataba de extinguir una personalidad jurídica, y ello ha de reservarse a los tribunales. La Ley de 1887 era clara y su regulación completa.

El artículo 15 enumeraba los supuestos en que cabía decretar la disolución de Asociaciones, bien por delitos propios o de sus asociados. Carácter excepcional tuvo la prescripción de la Ley de 22 de

noviembre de 1934 sobre tenencia de armas y explosivos. El párrafo 2 del artículo 9 establecía: "las Asociaciones sobre las que recayere alguna responsabilidad por tenencia de armas o explosivos serán disueltas para todos sus fines, tanto si se encontraren dichas armas o explosivos en su domicilio como fuera de él".

Hoy el párrafo 5 del artículo 10 de la Ley de Asociaciones dispone que corresponde a los tribunales decretar si procede la disolución. Pero no se consignan los casos en que proceda, a diferencia de la Ley anterior que los enunciaba.

Y hay que tener en cuenta que la disposición final 1.^a de la Ley de 1964 deroga especialmente la Ley de 30 de junio de 1887, como en general cuantas disposiciones se opongan a ella. La suplencia por tanto no es clara.

B) Queda, pues, acudir al Reglamento de 1965. Según su artículo 17, las sentencias de los tribunales decretarán la disolución de las Asociaciones "cuando sea pertinente por concurrir la ilicitud prevista en el artículo 1, apartado 3 de la Ley, en relación con el artículo 16 del Fuero de los españoles".

La referencia al Fuero de los españoles no soluciona demasiado. El artículo 16 de éste se limita a reconocer a los españoles el derecho de asociarse para fines lícitos y de acuerdo con lo establecido por las Leyes.

Por esa remisión a las Leyes si que tiene interés la referencia que el artículo 17 hace al apartado 3 del artículo 1 de la Ley de Asociaciones. Ya dijimos que éste era el precepto capital de la Ley. Y en ese apartado se enumeran ciertamente los fines que han de considerarse ilícitos.

Lo que extraña es que la concreción de una consecuencia de tal importancia, como es la disolución de una Asociación, haya quedado reservada al Reglamento. Y esto plantea algunos problemas, máxime teniendo en cuenta lo que la Ley vigente se separa de la anterior en detalle de regulación.

A base de la exposición que antes hicimos, sobre supuestos de suspensión de que luego había de entender la jurisdicción contenciosa y casos en que la resolución se defería a la ordinaria, creemos que la disolución por los tribunales es procedente en la segunda alternativa.

El recurso contencioso procedía contra los acuerdos de suspensión por plazo no superior a tres meses, o cuando la Asociación se constituía al amparo de otra normativa distinta (así en el Real Decreto de competencia examinado). Pues bien, en el primer caso no hay disolución y en el segundo puede decirse que tampoco; ya el Real Decreto expresaba que no cabía disolver lo que no había llegado a constituirse.

Quedan, pues, los supuestos de competencia judicial. 1.º Asociación constituida sin los requisitos legales. 2.º Suspensión de Asociaciones conforme al artículo 16 de la Ley de Orden Público. 3.º Suspensión de las que desarrollen fines ilícitos o con ocasión de actos ilícitos.

El caso 1.º no ofrece mayores dudas, porque, como decíamos mas arriba, si no hay verdadera constitución sólo impropiamente puede hablarse de disolución. Quedan, pues, el 2.º y el 3.º y ambos pueden reconducirse a este último.

El artículo 17 del Reglamento alude a la ilicitud del artículo 1, párrafo 3 de la Ley: fines ilícitos. Pero creemos que la misma solución hay que aplicar a los actos ilícitos que son en definitiva una concreta manifestación del fin social.

Con esa aclaración, los supuestos 2.º y 3.º abarcarían estos motivos: fines o actos sancionados por las Leyes penales, los que atenten contra la moral, Asociaciones que perturben el Orden Público o que organicen reuniones o manifestaciones ilegales, ilicitud por contrariar los principios fundamentales del Movimiento, y demás Leyes fundamentales, los que impliquen un peligro para la unidad política y social de España.

En su momento veíamos cómo todos esos motivos estaban tipificados penalmente en nuestras Leyes. El que tiene más generalidad es el referente a contradicción con los Principios del Movimiento y demás Leyes fundamentales. El artículo 164 bis, a) del Código penal establece una gradación en la protección de esos Principios y demás Leyes.

Pues bien, en estos supuestos de competencia de la jurisdicción penal, la disolución de la Asociación se decretará claramente al apreciarse la existencia de algún delito. Era el régimen de la Ley

de 1887. Pero surge la duda de si cabrá la disolución aún sin actividad puramente delictiva.

Porque repetimos, la Ley de Asociaciones conecta tal disolución a cuando proceda, y es el Reglamento el que la refiere al artículo 1, de la Ley. Una cosa es clara: que la disolución han de decretarla los tribunales. Pero si el de lo penal no condena, no hay base para entender que sea otra jurisdicción la que hubiera de extinguir la Asociación.

Habría una solución indirecta. El artículo 172 del Código penal considera Asociación ilícita la prohibida por la autoridad competente. A su vez la propia Ley de Asociaciones prohíbe las Asociaciones con fines ilícitos. La conclusión sería que por esa prohibición legal genérica todas las Asociaciones incursas en la ilicitud del artículo 1 de la Ley del Ramo serían penalmente Asociaciones ilícitas y, por tanto, sujetas a disolución.

La solución es demasiado forzada. Las normas penales requieren una tipicidad rigurosa y no parece que el objeto del artículo 1 de la Ley de 1964 fuera crear nuevas figuras delictivas. Sería, pues, al darse uno de los delitos tipificados en nuestras Leyes penales cuando la sanción de la disolución aparecería como procedente.

C) Otro problema es el de la disolución de las Asociaciones por delitos cometidos por sus asociados. El artículo 15 de la antigua Ley de 1887 proporcionaba para ello unos criterios abonados por la lógica y la prudencia. La solución había de buscarse luego en cada caso concreto.

Podríamos citar el supuesto de la sentencia de 5 de julio de 1921. Como consecuencia de unas huelgas la Audiencia penó a un Sindicato obrero por el delito de Asociación ilícita. El Tribunal Supremo casa el fallo. "No están incluidas en la disposición del artículo 198 del Código penal las sociedades constituidas legalmente, aunque algunos de los individuos que la constituyen, bien sea el presidente o el secretario cometa algún hecho punible, al amparo de la constitución legal de la Asociación."

Pues bien, ni la Ley de 1964 ni el Reglamento contemplan especialmente este problema. Pese a estar derogada la Ley de 1887, el acudir a sus criterios resulta obligado. Y es que en definitiva cual-

quier derogación habría que entenderla fundamentalmente en cuanto haya oposición a la nueva Ley. Otra cosa sería hacer tabla rasa del pasado con daño para la normal evolución de la vida jurídica.

D) Por eso en este punto de la disolución de las Asociaciones, como en el antes tratado de la competencia en materia de suspensión de las mismas, hubiera sido de desear que las normas precisas estuvieran en la Ley y no en el Reglamento; y en todo caso que fueran de una mayor claridad para evitar dudas como las que hemos venido exponiendo.

El plantear tales dudas y el apuntar la solución que nos parecía preferible ha sido, el limitado objetivo de este trabajo. Pero más que ello nos agradaría que plumas más autorizadas entraran en este campo, con lo que tal vez se lograra ver convertidas en certezas y claridades esas incertidumbres y dudas que se han reseñado. A ese fin hacemos nuestros votos.

PEDRO LUIS SERRERA CONTRERAS,

Abogado del Estado,