

**INFORME JURÍDICO SOBRE LA PROPOSICIÓN DE  
LEY ORGÁNICA POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY  
ORGÁNICA 1/2002, DE 22 DE MARZO, REGULADORA  
DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN, SEGÚN EL TEXTO  
REMITIDO POR EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS  
AL SENADO EL DÍA 15 DE ABRIL DE 2025**

**LEGAL REPORT ON THE PROPOSED ORGANIC LAW AMENDING  
ORGANIC LAW 1/2002, OF MARCH 22, REGULATING THE RIGHT  
OF ASSOCIATION, ACCORDING TO THE TEXT SUBMITTED BY  
THE CONGRESS OF DEPUTIES TO THE SENATE ON APRIL 15, 2025**

Eugenio DE SANTOS CANALEJO  
Letrado de la Comisión Constitucional del Senado

**SUMARIO: I. ANTECEDENTES. II. ARTICULADO DE LA PROPOSI-  
CIÓN DE LEY. III. RECAPITULACIÓN.**

El presente informe se emite en ejercicio de las funciones legalmente atribuidas al Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales (entre otras, el «asesoramiento jurídico y técnico a la Presidencia y a la Mesa de cada Cámara, a las Comisiones y sus órganos, a las Subcomisiones y a las Ponencias» –artículo 8 Estatuto de Personal de las Cortes Generales–) y, en concreto, de la función de asesoramiento a las Comisiones, que obliga a redactar con ocasión de cada proposición o proyecto de ley, antes de la iniciación de la fase de Ponencia, un informe que incluya el «análisis jurídico del contenido del proyecto o proposición, confrontando el texto con el conjunto del ordenamiento y, en particular, con los principios constitucionales y con la doctrina del Tribunal Constitucional» (Norma cuarta de las del régimen de asesoramiento a las Comisiones de ambas Cámaras, aprobadas por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado el 26 de junio de 1989).

## I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 6 de septiembre de 2024 tuvo entrada en el Registro del Congreso de los Diputados la Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista. Dicha proposición fue admitida a trámite por la Mesa de aquella Cámara, en su reunión del día 10 de septiembre de 2024, y tomada en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 8 de octubre de 2024, por 314 votos a favor (de diputados de los Grupos Parlamentarios Mixto –que incluye de un diputado de Coalición Canaria, un diputado de BNG, un diputado de UPN, cuatro diputados de SUMAR, y un diputado del PSOE–, Vasco (EAJ-PNV), EH-BILDU, JxCAT, REPUBLICANO, SUMAR, SOCIALISTA y POPULAR) y 33 en contra (diputados del Grupo Parlamentario VOX).

En su primera reunión posterior, el día 15 de octubre de 2024, la Mesa del Congreso de los Diputados acordó encomendar dictamen sobre la proposición de ley a la Comisión Constitucional y abrir plazo para la presentación de enmiendas hasta el 6 de noviembre de 2024, objeto de una ampliación hasta el 13 de noviembre de 2024, y de otras ampliaciones ulteriores para las enmiendas al articulado hasta el 11 de diciembre de 2024.

Presentada una enmienda a la totalidad por el Grupo Parlamentario de VOX, se celebró el correspondiente debate de totalidad el día 28 de noviembre de 2024, siendo rechazada.

Se presentaron diez enmiendas al articulado: enmienda número 2 del Diputado Catalán Higuera (GMx –UPN–); enmiendas números 3 a 6 del Diputado Rego Candamil (GMx –BNG–); enmienda número 7 del Grupo Vasco (EAJ-PNV); enmienda número 8 de la Diputada Belarra Urteaga (GMx –SUMAR–); y enmiendas números 9 a 11 del Grupo Popular.

La Ponencia constituida en el seno de la Comisión Constitucional para informar la proposición de ley se reunió el día 19 de marzo de 2025, emitiendo el correspondiente informe, que propone la aceptación de una enmienda transaccional, sobre la base de las enmiendas número 4 del Sr. Rego y número 7 del Grupo Vasco (EAJ-PNV), y el rechazo del resto de enmiendas, constando la retirada por el último grupo parlamentario de su enmienda número 7. El expediente de este texto legislativo incluye una nota sobre esta proposición de ley orgánica, del letrado de la referida Comisión, Sr. Gutiérrez Vicén, de fecha, en el registro de la Dirección de Comisiones, de 17 de marzo de 2025, nota que plantea determinadas dudas sobre la constitucionalidad del contenido de las enmiendas números 3, 5 y 6 –del Sr. Rego Candamil– y destaca, de la enmienda número 7 –Grupo Vasco (EAJ-PNV)–, el cuestionamiento que suponía de la conformidad a la Constitución del objeto principal de la proposición de ley orgánica, justificado en la propia enmienda, en la consideración de que «el derecho fundamental de asociación (...) no tiene otro límite que la ley penal o las directamente prohibidas por la CE por ser secretas o paramilitares».

La Comisión Constitucional deliberó el día 25 de marzo de 2025 y aprobó su Dictamen, que fue de conformidad con el Informe de la Ponencia. De fecha, en el registro de la Dirección de Comisiones, de 7 de abril de 2025, es el informe del letrado de la misma Comisión, Sr. Fernández-Fontecha Torres, sobre el dictamen pendiente de debate en el Pleno de esta proposición de ley orgánica, informe que cuestiona la conformidad a la Constitución de la proposición de ley orgánica, considerándola en particular contraria a los artículos 16 y 22 de la Constitución.

El Pleno del Congreso de los Diputados debatió, en su sesión celebrada el día 10 de abril de 2025, el dictamen junto con las enmiendas mantenidas para su discusión en dicho órgano, aprobando sin modificaciones el texto de aquel (con la única sustitución del término «Exposición de Motivos» por el de «Preámbulo») y efectuándose asimismo la votación de conjunto por tener la iniciativa carácter orgánico, obteniéndose la mayoría requerida, con 178 votos a favor (diputados de los Grupos Parlamentarios Mixto –que incluye de un diputado de Coalición Canaria, un diputado de BNG, un diputado de UPN y cuatro diputados de SUMAR–, VASCO (EAJ-PNV), EH-BILDU, JxCAT, REPUBLICANO, SUMAR y SOCIALISTA), 33 votos en contra (diputados de Grupo Parlamentario VOX) y 137 abstenciones (diputados del Grupo Parlamentario POPULAR).

2. Remitido el texto aprobado por el Congreso de los Diputados al Senado, donde tuvo entrada el 15 de abril de 2025, fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, XV Legislatura, núm. 245, de la misma fecha, ordenándose su remisión a la Comisión Constitucional y abriéndose un plazo para la presentación de enmiendas y propuestas de veto hasta el día 29 de abril. La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 22 de abril de 2025, tomó conocimiento de la tramitación así iniciada, así como del informe de la Secretaría General del Senado sobre la referida proposición de ley orgánica, de fecha 21 de abril de 2025, que advierte de las dudas sobre la constitucionalidad de la misma.

Ampliado el plazo de presentación de propuestas de veto y enmiendas hasta el día 7 de mayo, se han presentado dentro del mismo una propuesta de veto (formulada por los senadores del Grupo Parlamentario Mixto, Sr. Carbonell Tatay, Sra. Gómez Enríquez y Sr. Gordillo Moreno) y diez enmiendas, a saber número 1 de la senadora Caballero Martínez (GPMx); números 2 a 4 de la senadora da Silva Méndez (GPPLU); y números 5 a 10 del Grupo Parlamentario Popular (GPP).

## II. ARTICULADO DE LA PROPOSICIÓN DE LEY

3. La estructura de la proposición de ley es muy simple pues se compone de un artículo único, limitado a su vez a una determinada modificación de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora

del Derecho de Asociación, consistente en la adición a dicha Ley de una nueva disposición adicional (disposición adicional quinta) (apartado 1 del artículo único), y en la modificación correlativa del apartado 1 de la disposición final primera de dicha Ley, para incluir la nueva disposición adicional entre los preceptos de la misma con rango de Ley Orgánica (apartado 2 del artículo único).

Completa la estructura de la Ley una disposición final, relativa a la entrada en vigor.

El objeto principal de la disposición adicional quinta que la iniciativa pretende añadir a la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación (y objeto, a la postre, de la proposición de ley como tal), es crear, en su apartado 1, una específica causa de disolución de las asociaciones en los siguientes términos:

1. Con independencia de los fines y actividades sociales recogidos en los estatutos, y de su inscripción registral, será causa de disolución de las asociaciones, mediante resolución judicial, la realización de actividades que constituyan apología del franquismo, bien ensalzando el golpe de Estado de 1936 o la dictadura posterior o bien enalteciendo a sus dirigentes, cuando concurra menosprecio y humillación de la dignidad de las víctimas del golpe de estado de 1936, de la guerra de España o del franquismo, o incitación directa o indirecta al odio o violencia contra las mismas por su condición de tales.

Los apartados 2 y 3 de la nueva disposición adicional se refieren a los aspectos procesales atinentes a la citada causa de disolución, determinando el orden jurisdiccional competente para resolver sobre la misma y la legitimación para el ejercicio de la acción, haciéndolo como sigue:

2. El orden jurisdiccional civil será competente en relación con la disolución de las asociaciones por la causa prevista en el apartado anterior, siendo de aplicación lo previsto en el artículo 38.3 de la presente ley orgánica.

3. Corresponderá al Ministerio Fiscal el ejercicio de la acción en este tipo de procesos. En todo caso, el Ministerio Fiscal valorará el ejercicio de la acción penal de disolución por delitos relativos al ejercicio de derechos fundamentales, especialmente en lo relativo al delito de asociación ilícita, cuando concurran los supuestos de incitación al odio o a la violencia descritos en el primer apartado.

Asimismo se reconoce legitimación activa en esta materias a las asociaciones, entidades o personas jurídicas que tengan como fines la defensa de la memoria democrática y de las víctimas del golpe de Estado de 1936 y de la dictadura.

4. La formulación de esta causa de disolución de las asociaciones supone un régimen singular, en el sentido de estar concebida en relación con unas concretas asociaciones, aquellas cuyas actividades («con independencia de sus fines estatutarios y de su inscripción registral») constituyan «apología del franquismo (...) cuando concurra menosprecio y humillación de la dignidad de las víctimas del golpe de estado de 1936, de la guerra de España o del franquismo, o incitación directa o indirecta al odio o violencia contra las mismas por su condición de tales».

La exposición de motivos justifica este régimen en la necesidad de dar cumplimiento al mandato contenido en la disposición adicional séptima de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, que dice así:

En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la presente ley, se promoverá la modificación de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, con el objeto de incluir como causa de disolución de las asociaciones la realización pública de apología del franquismo que ensalce el golpe de Estado y la dictadura o enaltezcan a sus dirigentes, con menosprecio y humillación de la dignidad de las víctimas del golpe de Estado, de la guerra o del franquismo, o incitación directa o indirecta al odio o violencia contra las mismas por su condición de tales.

La singularidad del régimen (que técnicamente trasluce en la opción por incorporarlo en la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación a través de una disposición adicional y no en el articulado de esta que disciplina la disolución de las asociaciones –en particular, el artículo 38–) no equivale *per se* a ley singular, en el sentido jurídico-constitucional con que se utiliza este concepto. Este último, elaborado a raíz del caso RUMASA, se refiere a los preceptos con valor de ley dictados «para supuestos únicos o sujetos concretos» (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10), habiendo el referido Tribunal, en su jurisprudencia posterior, identificado tres categorías

(tipología que sistematiza en la sentencia 134/2019, FJ 5): a) la ley de «caso único» o de «estructura singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida»; b) la ley autoaplicativa, «término éste que hace alusión a las leyes que contienen una actividad típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto»; y, finalmente, c) el tipo de ley singular representado por «aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro».

En todo caso, la ley singular, cuyo uso, en cualquiera de los tipos señalados, ha de ser excepcional, está sujeta a tres límites, que integran el canon de constitucionalidad de la misma, arquetípicamente designados por el alto tribunal a través de los conceptos de «razonabilidad, proporción y adecuación», que remiten, respectivamente, al principio de igualdad, que «exige que la ley singular responda a una situación excepcionalmente singular», a la exigencia de que estas leyes se circunscriban a «casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración», y a la imposibilidad de «condicionar o impedir por una ley singular el ejercicio de derechos fundamentales que son materia reservada a leyes generales» (SS 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11, y 129/2013, de 4 de junio, FJ 4).

A este respecto, ya por las alusiones y su eco en los medios de comunicación públicos, de algunos diputados de formaciones políticas que han apoyado la proposición de ley, durante la tramitación de la misma en el Congreso de los Diputados, en el sentido de apuntar a la ilegalización de una determinada entidad (Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, sesiones de 8 de octubre de 2024, núm. 67 –pp. 28 y 29–, de 28 de noviembre de 2024, núm. 85, p. 7 y de 10 de abril de 2025, núm. 106, p. 62), ya por anudarse la causa de disolución descrita a una categoría concreta de destinatarios (asociaciones que hagan apología del franquismo), podría llegar a cuestionarse, en sede jurisdiccional, la conformidad de la ley resultante de la aprobación de esta proposición con la Constitución, desde la óptica del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 de la Constitución) en relación

con la doctrina de la ley singular y de la necesaria superación del test de «razonabilidad, proporción y adecuación» que la misma implica.

Dicho test habría de tener en cuenta la estrecha relación, destacada por la doctrina y la jurisprudencia nacional y foránea, entre la libertad de expresión, el derecho de reunión y el derecho de asociación, como manifestación, dicho sea parafraseando a un tratadista alemán, de las diferentes fases del proceso a través del cual los individuos de una masa atomizada se integran en la sociedad democrática.

La vinculación entre las libertades de expresión y asociación, de la que el constitucionalismo de los Estados Unidos ofrece un ejemplo paradigmático, por derivar la segunda de su reconocimiento jurisprudencial como instrumento colectivo para el ejercicio de las libertades de expresión, reunión y petición tuteladas en la I enmienda, es patente también en el constitucionalismo europeo y en el sistema del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en adelante, Convenio de Roma), que ofrece un tratamiento sistemático correlativo de la libertad de expresión (artículo 10) y de las de reunión y asociación (plasmadas unitariamente en el artículo 11). Este último establece lo siguiente:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho de fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses.
2. El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos. El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos para los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la Administración del Estado.

Al acervo de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) pertenece la doctrina que cobija, al amparo de la libertad de expresión, «no solo la información o las opiniones que son recibidas favorablemente, consideradas inofensivas o tratadas con indiferencia, sino también aquellas que ofenden, chocan o inquietan»

(entre otras muchas, sentencias de 26 de septiembre de 1995, caso *Vogt v. Germany*, § 52; o de 24 de febrero de 1997, caso *De Haes and Gijssels v. Belgium*, § 46) o que pueden crear «desasosiego» o considerarse «irrespetuosas» en o para parte de la población, incluso víctimas (y sus familiares) de regímenes pasados totalitarios (sentencia de 8 de julio de 2008, caso *Vajnai v. Hungary* § 57). Doctrina que, en el ordenamiento jurídico español, ha enfatizado el Tribunal Constitucional en el marco conceptual de la exclusión del modelo de «democracia militante», exclusión que trae causa de la decisión política fundamental de no identificar la Constitución, a diferencia de otros ordenamientos estatales, un núcleo inaccesible a los procedimientos de revisión (cf. sentencia 235/2007, de 7 de noviembre, que resolvió una cuestión de inconstitucionalidad sobre un tipo penal relativo a la difusión de doctrinas negadoras o justificadoras del delito de genocidio y afines, FJ 4, que remite en cuanto al entendimiento del concepto de democracia militante a la STC 48/2003, de 12 de marzo).

Forma parte también de la jurisprudencia del TEDH la proyección de la mencionada doctrina sobre la libertad de expresión al derecho de asociación (entre otras, sentencia de 6 de noviembre de 2012, caso *Redfearn v. The United Kingdom*, § 56; o de 9 de julio de 2013, caso *Vona v. Hungary*, § 63), considerando que medidas radicales de restricción de derechos fundamentales como la disolución de una asociación «deben basarse en razones relevantes y suficientes», dado que tales medidas «son difíciles de reconciliar con el espíritu del Convenio, que busca garantizar la articulación de visiones políticas (incluso de aquellas difíciles de aceptar por las autoridades o un grupo mayor de ciudadanos y que cuestionan el orden establecido de la sociedad) a través de medios pacíficos y lícitos, incluidas asociaciones y reuniones» (última sentencia citada, § 58 y 63). No obstante, los contornos del límite que de la libertad de expresión se predica (fijado en el discurso del odio o la incitación a la violencia), tienden a ampliarse en el caso del derecho de asociación, al situarse el mismo en la amenaza de los valores fundamentales de una sociedad democrática (última sentencia citada, § 53 a 57; o de 10 de julio de 2018, caso *Zehra Foundation and Others v. Turkey*, § 55-56).

Aunque el canon de constitucionalidad en un ordenamiento estatal dado, como el español, que ha incorporado al mismo el sistema

de protección de los derechos fundamentales del Convenio de Roma, no es coincidente con el de enjuiciamiento del TEDH, vinculado a dicho Convenio, el patrón de análisis de dicho Tribunal en los casos a él sometidos en los que se ha alegado vulneración del artículo 11 del citado instrumento (libertad de asociación) tiene el valor interpretativo propio de la jurisprudencia de aquél, asumido por la Constitución española a través del apartado 2 del artículo 10 («Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.»).

De dicho patrón forman parte tres parámetros: que las medidas restrictivas de la libertad de asociación estén «previstas por la ley»; que persigan un objetivo legítimo entre los establecidos en el apartado 2 del artículo 11 del Convenio de Roma («la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos o libertades ajenos»); y que constituyan «medidas necesarias en una sociedad democrática». Dado que el primer parámetro remite al sistema de fuentes del Derecho propio del Estado afectado y que el segundo integra un elenco de conceptos jurídicos generales en el que no es difícil enmarcar una medida de restricción, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha centrado su atención en el tercer parámetro. Y la clave interpretativa del mismo («medidas necesarias») remite no a cualquier tipo de necesidad (de la medida restrictiva) sino a una «necesidad social imperiosa» («pressing social need»), identificada en la sentencia de 9 de julio de 2013, caso *Vona v. Hungary*, con la idea, tomada del Tribunal Supremo de Estados Unidos, de «amenaza real» («true threat»), y a la existencia de proporcionalidad entre la medida restrictiva y el objetivo legítimo perseguido.

Desde el prisma de estos criterios, la casuística en que el TEDH ha considerado justificada la disolución de un partido político o de una asociación de otra naturaleza remite siempre a circunstancias de gravedad notoria y daño o amenaza inminente para la paz civil o los valores fundamentales de una sociedad democrática: sentencias de 31 de julio de 2001, caso *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*, o sentencia de 10 de julio de 2018, caso *Zehra*

Foundation and Others v. Turkey, relativas, respectivamente, a un partido político y una fundación, comprometidos una y otra con el establecimiento de la Sharia; sentencias de 30 de junio de 2009, caso Herri Batasuna and Batasuna v. Spain, y de 10 de octubre de 2023, caso Internationale Humanitäre Hilfsorganisation e. V.v. Germany, relativas, respectivamente, a los vínculos de un partido político con el terrorismo y a la financiación por una asociación de asociaciones vinculadas a la organización terrorista Hamas; sentencias de 9 de julio de 2013, caso Vona v. Hungary, o de 8 de octubre de 2020, caso Ayoub and Others v. France, relativas, respectivamente, a una asociación de carácter paramilitar protagonista de marchas racistas contra la población gitana y a asociaciones también de carácter paramilitar envueltas en actividades violentas; o sentencia de 27 de octubre de 2016, asunto Les Authentiks and Supras Auteil 91 v. France, relativa a una asociación deportiva envuelta en repetidos actos de violencia relacionados con partidos de fútbol.

La vinculación entre las libertades de expresión, reunión y manifestación forma parte también del sistema de derechos fundamentales consagrado en la Constitución española, visible en el reconocimiento sistemático correlativo que de las mismas hace (artículos 20, 21 y 22, respectivamente), por lo que una disciplina legal singular que no cumpliera la triple exigencia de «razonabilidad, proporción y adecuación» que integra el canon de constitucionalidad desde la perspectiva de la doctrina de la ley singular, a la luz de la jurisprudencia del TEDH acerca de la «necesidad social imperiosa» y la proporcionalidad para la adopción de medidas severas de restricción del derecho de asociación, quebraría el principio de igualdad –artículo 14 CE– no solo en relación con el ejercicio de dicho derecho (artículo 22 CE) sino también en relación con la libertad de expresión (artículo 20 CE), que tiene en el fenómeno asociativo un cualificado cauce, así como con el cimiento de la misma, la libertad ideológica (artículo 16 CE), vulnerando a la postre la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).

5. La economía del artículo 11 del Convenio de Roma y la jurisprudencia del TEDH relativa al mismo conforman un mínimo común europeo en el reconocimiento del derecho de asociación (como sucede con todos los derechos fundamentales), de inesquivable obser-

vancia en el ordenamiento jurídico español, pero tal reconocimiento puede ser ampliado por los ordenamientos nacionales, como hace en concreto la Constitución española en el artículo 22 con el referido derecho, que delimita su ejercicio en términos de mayor amplitud que los consagrados en el Convenio de Roma. Así se puede deducir con facilidad de la lectura de dicho precepto:

Artículo 22

1. Se reconoce el derecho de asociación.
2. Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delitos son ilegales.
3. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad.
4. Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada.
5. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar.

Cualquier análisis de la delimitación constitucional del derecho de asociación, para valorar el alcance de la actuación del legislador en relación con el mismo, ha de partir del marco conceptual integrado, de un lado, por la reserva de ley ordinaria y ley orgánica establecidas por los artículos 53.1 y 81.1 de la Constitución, y de otro, por el límite infranqueable que a toda regulación sobre el ejercicio de los derechos fundamentales marca el primero de los artículos citados, integrado por «el contenido esencial» de tales derechos.

Si la reserva de ley ordinaria del artículo 53.1 de la Constitución se proyecta sobre los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del Título I de aquella, la de ley orgánica del artículo 81.1 se circunscribe, en esta materia, al «desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas», siendo bien conocido el sentido atribuible a esta expresión, según jurisprudencia constante del Tribunal Constitucional, que la identifica con los derechos consagrados en la Sección 1ª del Capítulo segundo del Título I de la Constitución (entre ellos, el derecho de asociación) y que la acota a aquellas regulaciones que bien entrañen un «desarrollo directo» o incidan sobre «aspectos consustanciales» del derecho (entre otras, STC 101/1991, FJ 2).

Es evidente que una medida de restricción del derecho de asociación como la pretendida por la proposición de ley examinada tiene carácter orgánico, y a tal naturaleza se atiene la iniciativa.

No basta, sin embargo, con el respeto de esta garantía formal, sino que es preciso preguntarse si la medida legislativa perseguida respeta el «contenido esencial» del derecho, concepto cuyo significado, según la clásica exposición de una temprana sentencia del Tribunal Constitucional (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 8) es posible obtener, en cada caso, bien de la naturaleza jurídica del derecho [«constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito («lo que generalmente se entiende por un derecho de tal tipo») y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose por decirlo así], bien de la idea de los intereses jurídicamente protegidos (conforme a la cual la esencialidad del contenido del derecho remite «a aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos», desconociéndose «el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección»).

El momento fundacional representado por la Constitución de 1978, en radical oposición al régimen autocrático que arrumbó, erigió un régimen de libertades públicas en línea con la concepción más amplia y ortodoxa de las mismas, que, idealmente, sitúa su límite externo, como parte del contenido esencial, en las conductas tipificadas como delito. Tal sucede con el derecho de asociación, como la doctrina constitucionalista y penalista destacó de modo generalizado, por más que, con el decurso del tiempo, y por cierta equivocidad de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, surgiera alguna opinión que, más por problemas de orden práctico, matizara la pureza de líneas constitucional. Ciertamente, en el significado arquetípico del derecho de asociación confluyen, sin contradicción, los cánones objetivos propios de la exégesis jurídica, como se razona en los párrafos subsiguientes.

6. En primer lugar, la sola expresión lingüística del artículo 22 de la Constitución muestra la rotundidad del reconocimiento del derecho de asociación, tanto en la delimitación positiva de su ámbito material, como en su delimitación negativa.

Positivamente, el aserto recogido en el apartado 1 del precitado artículo se hace sin remisión genérica de ningún tipo a lo que las leyes prevean, lo que, sin que ello descarte la posibilidad de una ley de desarrollo del derecho (posible pero no obligada), remite a un ejercicio del mismo por esencia libre. No deja de ser significativo que transcurrieran más de dos décadas desde la aprobación de la Constitución para que viera la luz la ordenación legislativa de esta libertad (Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo), lo que no impidió el desenvolvimiento del fenómeno asociativo a la luz de los nuevos valores constitucionales, que dejaron sin vigencia la médula de la Ley preconstitucional de Asociaciones (Ley de 24 de diciembre de 1964) y alumbraron una jurisprudencia que orgánicamente fue dibujando los trazos básicos de este derecho.

De esta jurisprudencia baste destacar en este momento la afirmación de que el apartado 1 del artículo 22 de la Constitución Española reconoce el mismo «sin referencia material alguna, de modo que este derecho se proyecta sobre la totalidad del fenómeno asociativo en sus muchas manifestaciones y modalidades (SSTC 67/1985, 23/1987 y 56/1995)» (STC 5/1996, de 16 de enero, FJ 6). Declaración que entraña, por un lado, el poder de los individuos de unirse (organizadamente y con vocación de permanencia) en el ámbito de la autonomía privada (con exclusión, por tanto, del ámbito de «funciones públicas de carácter administrativo relativas a un sector de la vida social»), para «todos los fines de la vida humana» (SSTC 67/1985, de 24 de mayo, FJ 3 y 115/1987, de 7 de julio, FJ 3), y, por otro, que el artículo 22 de la Constitución Española constituye el régimen común de las asociaciones (así, ya, la temprana STC de 2 de febrero de 1981, FJ 1, afirmó la proyección del artículo 22 sobre los partidos políticos, compatible con el reconocimiento particular de los mismos en el artículo 6 de la Constitución, «como dedica otros artículos a distintas normas particulares de asociación, que adquieren así relevancia constitucional»). Existen así diferentes modalidades de asociación reconocidas por la Constitución, que admiten «normas

específicas» (según señala la misma sentencia), sin resultar ajenas al sustrato común del artículo 22 de aquella (partidos políticos –artículo 6–, sindicatos –artículos 7 y 28–, comunidades religiosas –artículo 16–, organizaciones de consumidores y usuarios –artículo 51.2–, organizaciones profesionales –artículo 52–, sociedades cooperativas –artículo 129.2–).

Ciertamente la libertad de asociación no es ilimitada. Pero sus límites (delimitación negativa) están trazados en la Constitución en los términos estrictos de sus apartados 2 («Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales») y 5 («Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar»). Tales límites se han reputado generalmente como absolutos, es decir, que fuera de la garantía constitucional de esta libertad quedan solo el supuesto de la ilicitud penal de los fines perseguidos o medios utilizados por una asociación y el de las asociaciones secretas y paramilitares.

Tal conclusión se extrae sin dificultad de la formulación literal del artículo 22 de la Constitución. Pero se ve avalada por el resto de criterios que guían la interpretación de la norma fundamental.

7. Es bien conocida la tardía incorporación de la libertad de asociación a las tablas constitucionales de derechos, debido a la concepción individualista de la sociedad del primer liberalismo. Aunque el proceso democrático que se desarrolla a lo largo del siglo XIX va abriendo paso a su refrendo constitucional (en España, la consagra la Constitución de 1869, con una fórmula repetida luego por la Constitución de 1876, como derecho de los españoles a asociarse «para los fines de la vida humana»), y dando cauce legal al fenómeno asociativo (ley española de 30 de junio de 1987 o ley francesa de 1901), su pleno reconocimiento no se producirá hasta el constitucionalismo de la segunda postguerra y el aval de los textos internacionales sobre derechos humanos. Este resultado es inescindible de una nueva concepción de la sociedad, en la que la autonomía individual se complementa con la acción concertada de los individuos a través de grupos sociales, notoria en los textos constitucionales («La República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, ya sea como individuo ya sea en las formaciones sociales donde desenvuelve su personalidad (...)» –artículo 2 de la Constitución italiana de 1947–)

y en una nueva noción de la libertad de asociación no limitada a su vertiente de derecho subjetivo sino integrada también por su vertiente estructuradora de la democracia.

Este contexto del constitucionalismo europeo, unido a la reacción frente al control ideológico que imperaba en el régimen autocrático franquista, control del que en materia de asociacionismo era mero trasunto la Ley de Asociaciones de 1967, explican que la garantía del derecho de asociación no fuera objeto de controversia en el proceso de elaboración de la Constitución de 1978.

Desde sus primeros compases este derecho es objeto de afirmación tajante. Solo hay dos cambios significativos en el paso de la redacción del Anteproyecto de Constitución a la del Informe de la Ponencia en el Congreso de los Diputados, como puede verse en rápida comparación de ambas:

- Anteproyecto de Constitución (artículo 22):
  1. Se reconoce el derecho de asociación.
  2. Se reconoce el derecho de fundación con arreglo a la ley.
  3. Las asociaciones y fundaciones que atenten al ordenamiento constitucional o intenten fines tipificados como delito son ilegales.
  4. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad.
  5. Las asociaciones y fundaciones no podrán ser disueltas ni suspendidas en sus actividades si no es en virtud de resolución judicial motivada.
  6. Se prohíben en todo caso las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar.
- Informe de la Ponencia del Congreso de los Diputados (artículo 21):
  1. Se reconoce el derecho de asociación.
  2. Las asociaciones que intenten fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales.
  3. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad.

4. Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada.
5. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar.

La segunda redacción desgajó las referencias a las fundaciones, con las que articuló un precepto nuevo (artículo 22 –futuro artículo 34–, que declarará aplicable a estas entidades lo dispuesto para las asociaciones en los apartados 2 y 4 del artículo 21 –definitivo artículo 22–), y acotó las asociaciones ilegales del apartado 3 de la redacción original (que se convertiría en el apartado 2) al supuesto de las «que intenten fines o utilicen medios tipificados como delitos», eliminando de la órbita de la ilicitud las asociaciones «que atenten al ordenamiento constitucional». Por lo demás el Informe de la Ponencia dio a los apartados 5 y 6 de la redacción del Anteproyecto (nuevos apartados 4 y 5) su versión definitiva. El texto del Informe se mantendría inalterado en el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, que se limitó a cambiar el verbo «intenten» por «persigan» en el apartado 2, sin experimentar desde entonces ningún cambio la redacción del precepto (salvo el de la numeración del artículo, que pasó del 21 al 22).

Bien puede decirse desde una perspectiva comparada, que el influjo de la Ley Fundamental de Bonn (que prohíbe «las asociaciones cuyos fines o cuya actividad sean contrarios a las leyes penales o que vayan dirigidas contra el orden constitucional o contra los ideales de entendimiento entre los pueblos» –artículo 9.2-) cedió a la impronta de mayor amplitud en la garantía de esta libertad procedente de la Constitución de Italia (que consagra el derecho de los ciudadanos a «asociarse libremente, sin necesidad de autorización, para aquellos fines que no estén prohibidos por las leyes penales» y que prohíbe «las asociaciones secretas y aquellas que persigan, aunque sea indirectamente, finalidades políticas mediante organizaciones de carácter paramilitar» –artículo 18–). Es opinión común en la doctrina de este último país, en concordancia con la posición favorable a las «formaciones sociales» plasmada en el frontispicio de su Constitución (artículo 2), que el derecho de asociación se reconoce sin más límite

que el derivado de aquellos fines prohibidos para los individuos por las leyes penales, quedando vedado al legislador la adición de límites autónomos a dicho derecho.

La investigación histórica y comparada corrobora pues la comprensión de la expresión objetivada en el texto constitucional de la garantía de la libertad de asociación, en el sentido de haber acotado los límites de tal garantía a la estricta ilicitud penal de las asociaciones, por los fines perseguidos o los medios utilizados, así como a la prohibición de las asociaciones secretas y de las de carácter paramilitar. Tesis, por cierto, presente en la enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) (núm. 7), durante la tramitación de la proposición de ley en cuestión en el Congreso de los Diputados, cuya justificación («el derecho fundamental de asociación (...) no tiene otro límite que la Ley penal o las directamente prohibidas por la CE por ser secretas o paramilitares») no dejaba lugar a dudas, si bien fue retirada en el trámite de Ponencia, al proponer ésta una enmienda transaccional. Podría pensarse, ya en la actual fase de tramitación en el Senado, que la misma tesis es asumida, dado su contenido, por las enmiendas números 5 a 10 (del Grupo Parlamentario Popular), aunque insertada en una justificación más amplia.

8. No hay contradicción, además, de este entendimiento con la interpretación sistemática del artículo 22 de la Constitución, ya se considere éste en su relación con los demás artículos y principios de la norma fundamental, ya se haga en relación con la estructura interna del precepto.

La necesidad de la interpretación sistemática deriva de la «unidad» de la propia Constitución, reiteradamente destacada por el Tribunal Constitucional desde el temprano Auto 60/1981 (CF su FJ 2), y que supone que la Constitución «no es la suma y el agregado de una multiplicidad de mandatos inconexos, sino precisamente el orden jurídico fundamental de la comunidad política, regido y orientado a su vez por la proclamación de su artículo 1, en su apartado 1, a partir del cual debe resultar un sistema coherente en el que todos sus contenidos encuentren el espacio y la eficacia que el constituyente quiso otorgarles» (STC 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 3).

Desde esta perspectiva hermenéutica, se ha destacado ya que la Constitución, entre los derechos fundamentales reconocidos en la

sección primera del capítulo segundo del Título I dedica correlativamente los artículos 20, 21 y 22 a la libertad de expresión, al derecho de reunión y al derecho de asociación, respectivamente, por la relación que estos derechos guardan entre sí.

Por otro lado, tal vinculación engarza con la superación del concepto clásico de la libertad de asociación, a través de su dimensión estructuradora del Estado social y democrático de Derecho (artículos 1.1, 9.2 y 10.1 de la Constitución). Así, para el Tribunal Constitucional, «el derecho de asociación se encuentra vinculado a la dignidad humana y al libre desarrollo de la personalidad por cuanto protege el valor de la sociabilidad como dimensión esencial de la persona», y, al tiempo, es «elemento necesario para la comunicación pública en una sociedad democrática» (STC 236/2007, FJ 7), deviniendo así el artículo 22 de la Constitución en «uno de los elementos estructurales básicos del Estado social y democrático de Derecho» (STC 173/1998, FJ 8), o, por decirlo en otras palabras, en cauce de lo que un publicista español ha denominado «autoorganización libre de la sociedad».

Esta vinculación de la libertad de asociación con la libertad de expresión (a la que precedería como un *prius* la libertad ideológica –artículo 16 de la Constitución–) y su valor estructural refrendan incontestablemente la exclusión de la existencia de causas de ilicitud de fundamento autónomo, creadas por la Ley, diferentes de las establecidas, en términos literales estrictos, en los apartados 2 y 5 del artículo 22 de la norma fundamental.

Debe añadirse aún que la identificación constitucional de los límites de la libertad de asociación con los marcados por la ley penal (a los que se une la prohibición de las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar) representa una opción del constituyente español plenamente coherente con las exigencias de tipicidad y taxatividad propias del principio de legalidad penal (artículo 25.1 CE), definida la primera como «descripción estereotipada de las acciones o de las omisiones incriminadas, con indicación de las simétricas penas o sanciones (...)», e identificada la segunda con la prescripción de que las normas penales «deben ser concretas y precisas, claras e inteligibles sin proclividad alguna a la incertidumbre, (...), sin que sean admisibles formulaciones tan abiertas, por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión práctica-

mente libre y arbitraria del intérprete y juzgador (STC 105/1988)» (STC 34/1996, de 11 de marzo FJ 5). En el bien entendido de que estas exigencias, ínsitas al principio constitucional de legalidad en materia penal, no agotan los límites del legislador en la misma, pues no es ajeno a su libertad de configuración el principio de proporcionalidad (cf., entre otras, STC 136/1999, de 20 de julio, FJ 23 y ss.), cuyo análisis excede empero del objeto de este informe.

9. No se ve desmentida esta interpretación por el importante cuerpo de doctrina que el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de desarrollar sobre distintos aspectos del derecho de asociación. Entre ellos no se ha ocupado de la ilicitud constitucional de las asociaciones con carácter general, pero sí lo ha hecho de la que puede afectar de modo concreto a los partidos políticos. Así lo hizo en la importante sentencia 48/2003, de 12 de marzo, recaída en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno Vasco contra la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos, que, entre otras disposiciones, estableció un régimen especial de ilegalización y disolución de los partidos políticos (artículos 9 y 10). El Alto Tribunal desarrolló la doctrina que ya estableciera en su temprana sentencia 3/1981, de 2 de febrero, para afirmar que, no obstante su naturaleza asociativa, que remite al ámbito material protegido por el artículo 22 de la Constitución, los partidos políticos son al propio tiempo agrupaciones cualificadas por la relevancia constitucional de los cometidos que les encomienda el artículo 6 de la Constitución. De esta circunstancia deriva la legitimidad constitucional de un régimen normativo específico de los partidos, incluida la previsión de una disciplina propia de ilegalización y disolución, legitimidad que no desvirtúa la exclusión, asumida por nuestra norma fundamental, del modelo de democracia militante, en la medida que las causas de ilegalización contempladas por la Ley son «precisamente “conductas”, es decir, supuestos de actuación de partidos políticos que vulneran con su actividad, y no con los fines últimos recogidos en sus programas, las exigencias del artículo 6 CE, que la Ley viene a concretar» (FJ 7).

10. Analizado en su estructura interna, el artículo 22 de la Constitución suscita algunas dudas que pueden despejarse convincentemente.

Se refieren las mismas al alcance del límite de la ilicitud penal delineado por el apartado 2 del artículo 22 y a la relación con tal apartado de la prohibición de las sociedades secretas y las de carácter paramilitar contenida en el apartado 5.

La interpretación más favorable al ejercicio del derecho de asociación es la que remite los «fines» y los «medios» delictivos de las asociaciones a los tipos penales generales. Una interpretación que se asienta en el principio, comúnmente aceptado en la doctrina italiana, de que aquello que un individuo puede hacer por sí mismo, sin contravenir la norma penal, puede constituir el fin de una asociación. Según otra interpretación, sería admisible una tipificación delictiva para las asociaciones basada en conductas inseparables del hecho asociativo como tal. Parece que esta segunda opción es la acogida por el Código Penal, pues el mismo considera asociaciones ilícitas punibles, además de «las que tengan por objeto cometer algún delito o, después de constituidas, promuevan su comisión» (núm. 1º del artículo 515), otros supuestos (números 2º, 3º y 4º del precitado artículo) que apuntan al carácter determinante de la entidad asociativa en relación con el supuesto tipificado: «Las que, aun teniendo por objeto un fin lícito, empleen medios violentos o de alteración o control de la personalidad para su consecución» (número 2º); «Las organizaciones de carácter paramilitar» (número 3º); y «Las que fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o de alguno de ellos a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, edad, orientación o identidad sexual o de género, razones de género, de aporofobia o de exclusión social, situación familiar, enfermedad o discapacidad».

Entre estos últimos figuran las «organizaciones de carácter paramilitar», con lo que el legislador ha reconducido al ámbito penal este caso de asociación prohibida por la Constitución (no, en cambio, el de las sociedades secretas).

Cabe sostener, no obstante, razonablemente, como hace la doctrina italiana en relación con análoga prohibición de la Constitución de este país, el carácter autónomo de los dos supuestos de prohibición incluidos en el apartado 5 del artículo 22 de la Constitución. Según

aquella doctrina el fundamento de la prohibición de las sociedades secretas o de carácter paramilitar residiría, por más que fueran lícitos sus fines, en la inseguridad que suscita la posibilidad de que se creen centros de poder oculto (en el caso de las sociedades secretas) o agrupaciones sociales de formas intimidatorias (en el caso de las de carácter paramilitar) que puedan comprometer la unidad del Estado o la confianza puesta en el monopolio del uso de la fuerza por el mismo.

La consecuencia de este fundamento autónomo (que la misma estructura del artículo 22 avala, al separar en dos apartados distintos, los supuestos de ilicitud penal de los de prohibición de las asociaciones secretas o paramilitares) es que la prevención frente a estos dos últimos tipos no tiene por qué ser penal, quedando deferida a la libertad del legislador la respuesta más oportuna.

11. Así trazados los límites del derecho de asociación, puede también interpretarse cabalmente la garantía judicial contenida en el apartado 4 del artículo 22 de la Constitución: «Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada».

Esta garantía proscribde de modo absoluto que pueda atribuirse a la Administración potestades de tal naturaleza, ni siquiera de orden cautelar. No se trata, sin embargo, de una garantía autónoma cuyo solo cumplimiento ofreciese cobertura al legislador para crear nuevos supuestos de ilicitud o prohibición de las asociaciones, diferentes de los determinados en los apartados 2 y 5 del artículo 55.

A este respecto, no puede interpretarse de forma disonante con la Constitución la previsión general que sobre «suspensión y disolución judicial» contiene el artículo 38 de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación, que, después de reiterar la exigencia constitucional de «resolución motivada de la autoridad judicial competente» para la suspensión o disolución de las asociaciones, «salvo los supuestos de disolución por voluntad de los asociados» (apartado 1), acota la declaración judicial de disolución («sólo podrá declararse») a los siguientes casos: «a) Cuando tenga la condición de asociación ilícita, de acuerdo con las leyes penales. b) Por las causas previstas en leyes especiales o en esta ley, o cuando se declare nula o disuelta por aplicación de la legislación civil» (apartado 2).

La remisión a «las causas previstas en leyes especiales o en esta ley» no puede entenderse de forma autónoma respecto al contenido vinculante del artículo 22 de la Constitución. Una interpretación conforme con el mismo conduce a considerar que los procesos en los que se ventile la disolución de una asociación (o su suspensión) no sólo han de ser judiciales, sino que además han de fundarse en una causa constitucional o legalmente prevista, dentro de un elenco tasado en su tipología, a saber:

a) Causas de orden civil, derivadas fundamentalmente de la propia autonomía de la voluntad de los asociados, plasmada en sus estatutos sociales. Serían, por ejemplo, las específicamente referidas en el artículo 39 del Código Civil (expiración del plazo establecido para su funcionamiento, haber realizado el fin para el que se constituyó la asociación o la imposibilidad de aplicar a dicho fin la actividad y medios disponibles). Dada su naturaleza, se trata de causas que, en caso de conflicto, habrán de incoarse en el proceso correspondiente, dentro de la jurisdicción civil.

b) Causas de orden penal (apartado 2 de la Constitución). Además de las penas específicamente previstas para las distintas modalidades delictivas de asociaciones ilícitas tipificadas en el artículo 515 del Código Penal, este prevé la disolución de la asociación ilícita (artículo 520), que, por tanto, solo podrá imponerse como consecuencia del correspondiente juicio penal.

c) Causas de disolución que, autónomamente, pueda configurar el legislador en relación con la prohibición constitucional de las sociedades secretas o las de carácter paramilitar. Ya se ha visto que solo estas últimas han sido objeto de consideración legal, por la vía de la tipificación penal.

d) Causas de disolución previstas por una ley especial, en virtud de un título constitucional específico, como sucede, según se ha visto, con los partidos políticos (Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos).

Fuera de las causas de orden civil, vinculadas a la autonomía de la voluntad, o de las motivadas en la ilicitud penal o en la prohibición constitucional autónoma de las sociedades secretas o de carácter

paramilitar (que podría tener su cauce procesal en la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación), la legitimidad de cualquier otra causa de disolución, tratándose de un derecho fundamental, amparado en la firme garantía establecida en el artículo 22 de la Constitución (del que, recuérdese, se eliminó, en los primeros pasos del debate constituyente, de la categorización de las asociaciones ilegales, las que atentasen contra el ordenamiento constitucional), requeriría de un título constitucional específico, como sucede con los partidos políticos, como consecuencia de los fines que les encomienda el artículo 6 de la norma fundamental (STC 48/2003, de 12 de marzo).

12. La delimitación del derecho de asociación en los términos razonados precedentemente formaría parte del contenido esencial del derecho y, como tal, vinculante para el legislador. En consecuencia, una modificación de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación como la que es objeto de esta proposición de ley, que introduce una nueva causa de disolución de las asociaciones, basada en «la realización de actividades que constituyan apología del franquismo», por plausible que pueda considerarse, contravendría, en puro análisis jurídico-constitucional, la inequívoca garantía del derecho de asociación establecida por el artículo 22 de la Constitución, en su contenido esencial, arrastrando en lógica consecuencia la lesión de otros bienes constitucionales, señaladamente la libertad de expresión (artículo 20 CE) y de su *prius* conceptual (la libertad ideológica –artículo 16 CE–), además de comprometer el principio de legalidad penal (artículo 25 CE), al que ha quedado vinculada la ilicitud constitucional de las asociaciones.

Las dos circunstancias cuya concurrencia requiere de forma alternativa la proposición de ley para que pueda darse el supuesto de disolución contemplado (existencia, en la apología del franquismo, de «menosprecio y humillación de la dignidad de las víctimas del golpe de Estado de 1936, de la guerra de España o del franquismo», o de «incitación directa o indirecta al odio o violencia contra las mismas por su condición de tales») no permiten eludir la cuestión previa de la ausencia de un título constitucional específico legitimador del referido supuesto. Tal título existe, como se ha visto, para los partidos políticos (artículo 6 CE). Para el supuesto previsto en la proposición de ley se invoca en el preámbulo el mandato contenido en la disposición

adicional séptima de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, pero el título que tal mandato reclama (la memoria democrática) carecería de sustento constitucional específico, lo que tiene que ver con la propia naturaleza de las asociaciones en cuyo tipo (asociaciones comunes) se sitúan las destinatarias de la disposición objeto de la proposición de ley, encuadradas en el régimen común del artículo 22 de la Constitución.

A este respecto, no debe olvidarse que las referidas asociaciones (las asociaciones comunes) serán merecedoras de la respuesta penal del Estado si su actividad incurre en alguno de los tipos del delito de asociación ilícita contemplados en el artículo 515 del Código Penal. Entre ellos se encuentra las asociaciones «que fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de su ideología, religión o creencias (...)» (número 4º del precitado artículo), entre otras circunstancias, modalidad delictiva que deja sin sentido jurídico el supuesto de disolución de apología del franquismo que la proposición de ley vincula a la «incitación directa o indirecta al odio o violencia contra las mismas (las víctimas del golpe de Estado de 1936) por su condición de tales». Quizás por ello, se aprobó durante la tramitación en el Congreso de los Diputados, una enmienda en virtud de la cual se encomienda al Ministerio Fiscal «valorar el ejercicio de la acción penal de disolución por delitos relativos al ejercicio de derechos fundamentales, especialmente en lo relativo al delito de asociación ilícita, cuando concurren los supuestos de incitación al odio o a la violencia descritos en el primer apartado». Esta previsión, sin embargo, es técnicamente defectuosa e innecesaria, pues ni «la acción penal de disolución» existe (la disolución es solo una consecuencia que habrá de imponerse previo el correspondiente juicio del orden penal en que se establezca la responsabilidad por la comisión de alguno de los delitos integrantes del tipo de asociaciones ilícitas) ni la acción penal por la comisión de tales delitos es discrecional.

Cuestión de menor rango que la expuesta es, en fin, encomendar el supuesto de disolución contemplado en la proposición de ley (supuesto, ha de insistirse, autónomo, que no sería conforme con la Constitución) al orden jurisdiccional civil, el cual tiene encomendado pretensiones de naturaleza jurídico-privada, como serían para las

asociaciones las causas de disolución basadas en la autonomía de la voluntad, siendo extraños a su naturaleza otros supuestos diferentes.

### III. RECAPITULACIÓN

13. Considerando el contexto del debate habido durante la tramitación de la proposición de ley orgánica examinada en el Congreso de los Diputados, y el objeto de esta iniciativa, podría llegar a cuestionarse, en sede jurisdiccional, la conformidad de la ley resultante de la aprobación de aquella con la Constitución, por vulneración del principio de igualdad (artículo 14 CE) no solo en relación con el ejercicio del derecho de asociación (artículo 22 CE), sino también, por el estrecho vínculo con ellas, en relación con la libertad de expresión (artículo 20 CE) y con el cimiento de la misma, la libertad ideológica (artículo 16 CE), contraviniendo a la postre la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 CE). Todo ello, tal y como se desarrolla en el parágrafo 4 de este informe, desde la óptica de la triple exigencia de «razonabilidad, proporción y adecuación» que integra el canon de constitucionalidad en la perspectiva de la doctrina de la ley singular, y a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos acerca de la «necesidad social imperiosa» y la proporcionalidad para la adopción de medidas severas de restricción del derecho de asociación.

Ahora bien, como se expone en el parágrafo 5 de este informe, siendo la garantía del derecho de asociación plasmada en el artículo 11 del Convenio de Roma y la jurisprudencia relativa al mismo un mínimo común europeo, de obligada observancia en el ordenamiento jurídico español, la Constitución española delimita con mayor amplitud, en el artículo 22, el ejercicio del referido derecho. Toda regulación del mismo, además de observar la garantía formal constituida por la reserva de ley, necesariamente orgánica (artículo 81.1 de la Constitución) para el desarrollo del derecho o para sus aspectos consustanciales, y a tal garantía se atiene la proposición de ley, deberá respetar su contenido esencial, del que forma parte el trazo de los límites del derecho en los términos estrictos de los apartados 2 («Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delitos son ilegales») y 5 («Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar») del artículo 22, reputándose

generalmente tales límites como absolutos. Todo ello como se razona en los párrafos 6 a 8 de este informe.

Como se señala en el párrafo 9 del informe, tampoco se ve desmentida la comprensión de los límites del derecho de asociación por la existencia de un régimen legal especial de los partidos políticos, que incluye una disciplina propia de ilegalización y disolución (artículos 9 y 10 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio), dada la existencia de un título constitucional específico, representado por los cometidos que les encomienda a los partidos políticos el artículo 6 de la norma fundamental (STC 48/2003, de 12 de marzo). Cabe sostener, no obstante, como se argumenta en el párrafo 10 de este informe, el fundamento propio de la prohibición referida a las sociedades secretas y las de carácter paramilitar (apartado 5 del artículo 22 CE), con la consecuencia de que la prevención frente a tales tipos de asociaciones no tiene por qué ser penal, quedando deferida al legislador la respuesta más oportuna.

En este sentido, la remisión, contenida en el artículo 38 de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación, a «las causas (de disolución) previstas en leyes especiales o en esta ley» no puede entenderse de forma autónoma respecto al contenido vinculante del artículo 22 de la Constitución. Antes bien, una interpretación conforme con el mismo conduce a considerar que los procesos en los que se ventile la disolución de una asociación (necesariamente judiciales, en virtud de la garantía consagrada en el apartado 4 del mismo precepto constitucional –«las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada»–) han de fundarse, como se expone en el párrafo 11 de este informe, bien en causas de orden civil, vinculadas a la autonomía de la voluntad, bien en las motivadas en la ilicitud penal o en la prohibición constitucional de las sociedades secretas o de carácter paramilitar (que podría tener su cauce procesal independiente del orden penal en la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación), bien, por último, en un título constitucional específico, como sucede con los partidos políticos, como consecuencia de los fines que les encomienda el artículo 6 de la norma fundamental.

Como se señala en el párrafo 12 del informe, para la nueva causa de disolución de las asociaciones que es objeto de esta proposición de ley se invoca en el preámbulo el mandato contenido en la

disposición adicional séptima de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, pero el título que tal mandato reclama (la memoria democrática) carecería de sustento constitucional específico.

En consecuencia, una modificación de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación como la pretendida, por plausible que pueda considerarse, contravendría, en puro análisis jurídico-constitucional, la inequívoca garantía del derecho de asociación establecida por el artículo 22 de la Constitución, en su contenido esencial, arras-trando en lógica consecuencia la lesión de otros bienes constitucionales, señaladamente la libertad de expresión (artículo 20 CE) y de su *prius* conceptual (la libertad ideológica –artículo 16 CE–), además de comprometer el principio de legalidad penal (artículo 25.1 CE), al que ha quedado vinculada la ilicitud constitucional de las asociaciones.

Por lo demás, en un orden menor de consideraciones, ha de tenerse presente que el supuesto de disolución, de «apología de franquismo», que la proposición de ley hace depender de la «incitación directa o indirecta al odio o violencia contra las mismas (las víctimas del golpe de estado de 1936) por su condición de tales» se ve privado de sentido jurídico por el hecho de que entre las modalidades del delito de asociación ilícita tipificadas en el artículo 515 del Código Penal se encuentra la de las asociaciones «que fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de su ideología, religión o creencias (...)» (número 4º del referido artículo). En todo caso, la previsión que encomienda al Ministerio Fiscal «valorar el ejercicio de la acción penal de disolución» en el referido caso es técnicamente defectuosa e innecesaria, como se apunta en el parágrafo 12 de este informe. Del mismo modo, atribuir el supuesto de disolución contemplado en la proposición de ley (supuesto, ha de insistirse, autónomo, no fundamentado en un título constitucional específico y que, por tanto, no sería conforme con la Constitución) al orden jurisdiccional civil es extraño a la naturaleza de dicho orden, el cual tiene atribuido pretensiones de naturaleza jurídico-privada, como serían, para las asociaciones, las causas de disolución basadas en la autonomía de la voluntad.