

## DÉCIMO. OTRAS LIBERTADES PÚBLICAS

1. Derecho de reunión.....	2
1. 1. Legislación .....	2
1. 2. Jurisprudencia.....	7
2. Derecho de asociación .....	23
2. 1. Relación de regulación .....	23
2. 2. Código penal .....	24
2. 3. Ley orgánica de asociaciones (extractos).....	24
2. 4. Sentencia 219/2001 (el registro como posible control material de la asociación).....	38
2. 5. Obligación de formar parte de asociaciones, colegiación obligatoria.....	40
3. Partidos políticos y su procedimiento de ilegalización .....	41
3.1. Ley Orgánica 6/2002, de partidos políticos .....	41
3. 2. Sentencia del TEDH Asunto Herri Batasuna y Batasuna C. España, de 30 de Junio de 2009.....	50
4. Partidos políticos e imposición de candidaturas electorales equilibradas por sexos. Sentencia 12/2008, de 29 de enero de 2008 .....	52

## 1. Derecho de reunión

### 1. 1. LEGISLACIÓN

Real Decreto Legislativo 1/1995, que aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores (Capítulo II del Título II).

Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (art. 7).

Ley Orgánica 10/1995, del Código Penal (art. 513-514, 540).

### ***A) Ley Orgánica 9/1983, reguladora del Derecho de Reunión, en su redacción dada por la Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril***

1. Ejerces el derecho de reunión cuando te juntas con unos amigos a ver un partido de fútbol en tu casa. ¿Y una boda en un local público? ¿Y los miembros de un partido político en su sede? (art. 2). (No olvides dimensión constitucional y legal son diferentes)
2. ¿Quiénes son responsables del “buen orden” de las reuniones y manifestaciones? (art. 4). Si los participantes de la manifestación causan daños, ¿quién responde?
3. Observa la posibilidad de disolver reuniones “Cuando se hiciera uso de uniformes paramilitares por los asistentes”.¿Crees que una manifestación de excombatientes de la república podría ser disuelta? (art. 5).
4. Eres residente marroquí, ¿puedes manifestarte legalmente?
5. Eres inmigrante ilegal en una manifestación contra la guerra. ¿Crees que la policía puede actuar pidiendo los papeles de los manifestantes buscando quienes en virtud de la ley de extranjería no puedan participar en dicha manifestación?
6. A la luz del código penal: tu manifestación convocada para salvar la calabaza autóctona, ha degenerado en una lucha campal con los partidarios de la calabaza genéticamente modificada. Se han producido destrozos y heridos, puesto que participantes de ambos bandos, portaban navajas. ¿Eres por ello responsable? ¿Y los participantes de la manifestación?
7. Previendo una alteración del orden público, no te han permitido tu manifestación pro calabazas, pero en tu obstinación, tú y treinta y cinco de tus camaradas os reunís. ¿Asumes alguna responsabilidad penal?

## CAPÍTULO PRIMERO: ÁMBITO DE APLICACIÓN

### Artículo primero.

1. El derecho de reunión pacífica y sin armas, reconocido en el artículo 21 de la Constitución, se ejercerá conforme a lo dispuesto en la presente Ley Orgánica.
2. A los efectos de la presente Ley, se entiende por reunión la concurrencia concertada y temporal de más de 20 personas, con finalidad determinada.
3. Son reuniones ilícitas las así tipificadas por las Leyes penales.

### Artículo segundo.

Se podrá ejercer el derecho de reunión sin sujeción a las prescripciones de la presente Ley Orgánica, cuando se trate de las reuniones siguientes:

- a) Las que celebren las personas físicas en sus propios domicilios.
- b) Las que celebren las personas físicas en locales públicos o privados por razones familiares o de amistad.
- c) Las que celebren los Partidos políticos, Sindicatos, Organizaciones empresariales, Sociedades civiles y mercantiles, Asociaciones, Corporaciones, Fundaciones, Cooperativas, Comunidades de propietarios y demás Entidades legalmente constituidas en lugares cerrados, para sus propios fines y mediante convocatoria que alcance exclusivamente a sus miembros, o a otras personas nominalmente invitadas.
- d) Las que celebren los profesionales con sus clientes en lugares cerrados para los fines propios de su profesión.
- e) Las que se celebren en unidades, buques y recintos militares, a las que se refieren las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, que se regirán por su legislación específica.

## CAPÍTULO II: DISPOSICIONES GENERALES

### Artículo tercero.

1. Ninguna reunión estará sometida al régimen de previa autorización.
2. La autoridad gubernativa protegerá las reuniones y manifestaciones frente a quienes traten de impedir, perturbar o menoscabar el lícito ejercicio de este derecho.

### Artículo cuarto.

1. Las reuniones, sometidas a la presente Ley, sólo podrán ser promovidas y convocadas por personas que se hallen en el pleno ejercicio de sus derechos civiles.
2. Del buen orden de las reuniones y manifestaciones serán responsables sus organizadores, quienes deberán adoptar las medidas para el adecuado desarrollo de las mismas.

3. *Modificado por Ley Orgánica 4/1997.* Los participantes en reuniones o manifestaciones, que causen un daño a terceros, responderán directamente de él. Subsidiariamente, las personas naturales o jurídicas organizadoras o promotoras de reuniones o manifestaciones responderán de los daños que los participantes causen a terceros, sin perjuicio de que puedan repetir contra aquéllos, a menos que hayan puesto todos los medios razonables a su alcance para evitarlos.

4. La asistencia de militares de uniforme, o haciendo uso de su condición militar, a reuniones o manifestaciones públicas se regirá por su legislación específica.

### Artículo quinto.

La autoridad gubernativa suspenderá y, en su caso, procederá a disolver las reuniones y manifestaciones en los siguientes supuestos:

- a) Cuando se consideren ilícitas de conformidad con las Leyes penales.
- b) Cuando se produzcan alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes.

c) Cuando se hiciere uso de uniformes paramilitares por los asistentes.

Tales resoluciones se comunicarán previamente a los concurrentes en la forma legalmente prevista.

### CAPÍTULO III: DE LAS REUNIONES EN LUGARES CERRADOS

#### Artículo sexto.

Los organizadores y promotores de reuniones, incluidas en el ámbito de aplicación de la presente Ley, que se celebren en lugares, locales o recintos cerrados, podrán solicitar la presencia de delegados de la autoridad gubernativa.

#### Artículo séptimo.

Los delegados de la autoridad gubernativa no intervendrán en las discusiones o debates ni harán uso de la palabra para advertir o corregir a los participantes, todo ello sin perjuicio de lo establecido en la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

### CAPÍTULO IV: DE LAS REUNIONES EN LUGARES DE TRÁNSITO PÚBLICO Y MANIFESTACIONES

#### Artículo octavo.

La celebración de reuniones en lugares de tránsito público y de manifestaciones deberán ser comunicadas por escrito a la autoridad gubernativa correspondiente por los organizadores o promotores de aquéllas, con una antelación de diez días naturales, como mínimo y treinta como máximo. Si se tratare de personas jurídicas la comunicación deberá hacerse por su representante.

Cuando existan causas extraordinarias y graves que justifiquen la urgencia de convocatoria y celebración de reuniones en lugares de tránsito público o manifestaciones, la comunicación, a que hace referencia el párrafo anterior, podrá hacerse con una antelación mínima de veinticuatro horas.

#### Artículo noveno. *Modificado por Ley Orgánica 9/1999*

1.- En el escrito de comunicación se hará constar:

a) Nombre, apellidos, domicilio y documento oficial de identificación del organizador u organizadores o de su representante, caso de personas jurídicas, consignando también la denominación, naturaleza y domicilio de éstas.

b) Lugar, fecha, hora y duración prevista.

c) Objeto de la misma.

d) Itinerario proyectado, cuando se prevea la circulación por las vías públicas.

e) Medidas de seguridad previstas por los organizadores o que se soliciten de la autoridad gubernativa.

2.- La autoridad gubernativa notificará al Ayuntamiento afectado los datos contenidos en el escrito de comunicación, excepto cuando se trate de una convocatoria urgente de las previstas en el párrafo segundo del artículo anterior, a fin de que éste informe en un plazo de veinticuatro horas sobre las circunstancias del recorrido propuesto. En caso de no recibirse el informe en dicho plazo, el mismo se entenderá favorable. El informe se referirá a causas objetivas tales como el estado de los lugares donde pretenda realizarse, la concurrencia con otros actos, las condiciones de seguridad de los lugares con arreglo a la normativa vigente y otras análogas de índole técnico. En todo caso, el informe no tendrá carácter vinculante y deberá ser motivado.

#### Artículo décimo. *Modificado por Ley Orgánica 9/1999*

Si la autoridad gubernativa considerase que existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes, podrá prohibir la reunión o manifestación o, en su caso, proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión o manifestación. La resolución deberá adoptarse en forma motivada, y notificarse en el plazo máximo de setenta y dos horas desde la comunicación prevista en el artículo 8, de acuerdo con los requisitos establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

#### Artículo undécimo.

De no ser aceptada por los organizadores o promotores la prohibición u otras modificaciones propuestas, podrán interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia competente, en el plazo de cuarenta y ocho horas, trasladando copia de dicho recurso debidamente registrada a la autoridad gubernativa con el objeto de que aquélla remita inmediatamente el expediente a la Audiencia. El Tribunal tramitará dicho recurso de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona.

#### DISPOSICIONES FINALES

Primera.- Esta Ley tiene carácter general y supletorio respecto de cualquiera otras de las que se regule el ejercicio de derecho de reunión.

Segunda.- Queda derogada la Ley 17/1976, de 2 de mayo, reguladora del Derecho de Reunión, y cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en la presente Ley.

#### DISPOSICIÓN TRANSITORIA

En tanto no se promulgue la Ley Electoral prevista en el artículo 81.1 de la Constitución, las reuniones y manifestaciones que se realicen con motivo de campaña de propaganda electoral estarán sujetas a la jurisdicción de los órganos de la Administración electoral.

#### DISPOSICIÓN ADICIONAL *Añadida por Ley Orgánica 9/1999*

Tendrán la consideración de autoridad gubernativa a los efectos de la presente Ley, además de las de la Administración General del Estado, las correspondientes de las Comunidades Autónomas con competencias para protección de personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana, con arreglo a lo dispuesto en los respectivos Estatutos y en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y conforme al proceso de despliegue de las respectivas policías autónomas.

## ***B) Ley de extranjería***

### *Artículo 7. Libertades de reunión y manifestación.*

1. *Redactado conforme a la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre* Los extranjeros tendrán el derecho de reunión, conforme a las leyes que lo regulan para los españoles y que podrán ejercer cuando obtengan autorización de estancia o residencia en España.

2. Los promotores de reuniones o manifestaciones en lugares de tránsito público darán comunicación previa a la autoridad competente con la antelación prevista en la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Reunión, la cual no podrá prohibirla o proponer su modificación sino por las causas previstas en dicha Ley.

## **C) Código penal**

(habría de tenerse en cuenta, entre otros, la regulación penal y disciplinaria militar)

### *Artículo 513.*

Son punibles las reuniones o manifestaciones ilícitas, y tienen tal consideración:

- 1- Las que se celebren con el fin de cometer algún delito.
- 2- Aquéllas a las que concurren personas con armas, artefactos explosivos u objetos contundentes o de cualquier otro modo peligroso.

### *Artículo 514. Modificado por Ley Orgánica 2/1998, de 15 de Junio*

1. Los promotores o directores de cualquier reunión o manifestación comprendida en el número 1 del artículo anterior y los que, en relación con el número 2 del mismo, no hayan tratado de impedir por todos los medios a su alcance las circunstancias en ellos mencionadas, incurrirán en las penas de prisión de uno a tres años y multa de doce a veinticuatro meses. A estos efectos, se reputarán directores o promotores de la reunión o manifestación los que las convoquen o presidan.

2. Los asistentes a una reunión o manifestación que porten armas u otros medios igualmente peligrosos serán castigados con la pena de prisión de uno a dos años y multa de seis a doce meses. Los Jueces o Tribunales, atendiendo a los antecedentes del sujeto, circunstancias del caso y características del arma o instrumento portado, podrán rebajar en un grado la pena señalada.

3. Las personas que, con ocasión de la celebración de una reunión o manifestación, realicen actos de violencia contra la autoridad, sus agentes, personas o propiedades públicas o privadas, serán castigadas con la pena que a su delito corresponda, en su mitad superior.

4. Los que impidieren el legítimo ejercicio de las libertades de reunión o manifestación, o, perturbaren gravemente el desarrollo de una reunión o manifestación lícita serán castigados con la pena de prisión de dos a tres años o multa de doce a veinticuatro meses si los hechos se realizaren con violencia, y con la pena de arresto de siete a veinticuatro fines de semana o multa de seis a doce meses si se cometieren mediante vías de hecho o cualquier otro procedimiento ilegítimo.

5. Los promotores o directores de cualquier reunión o manifestación que convocaren, celebraren o intentaren celebrar de nuevo una reunión o manifestación que hubiese sido previamente suspendida o prohibida, y siempre que con ello pretendieran subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública, serán castigados con las penas de prisión de seis meses a un año y multa de seis a doce meses, sin perjuicio de la pena que pudiera corresponder, en su caso, conforme a los apartados precedentes.

### *Artículo 540.*

La autoridad o funcionario público que prohíba una reunión pacífica o la disuelva fuera de los casos expresamente permitidos por las Leyes, será castigado con la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público de cuatro a ocho años y multa de seis a nueve meses.

**A) Sentencia TC 66/1995 (concepto, límites y requisitos prohibición, necesaria fundamentación)**

1. ¿Si se pasa el breve plazo que tiene la administración para prohibir la reunión comunicada previamente, a la vista de lo afirmado por el tribunal, hace que sea imposible prohibir la reunión o manifestación?
2. Observa la definición de la libertad de reunión y su conexión con la libre expresión manifestada en el FJ 3º.
3. Fija tu atención en los requisitos de los límites a este derecho expresados por el tribunal (FJ 3):
4. ¿basta la sospecha de que va a haber altercados para una prohibición? ¿es necesaria la absoluta seguridad de que va a haber altercados?
5. Observa qué dice el tribunal de cómo se ha de interpretar el orden público como límite del derecho a la reunión (FJ 3). Observa en particular lo que se concluye en el párrafo “En segundo lugar, y como consecuencia de lo dicho anteriormente...”
6. Según lo que afirma el Tribunal, crees que en general afecta al “orden público” que se genere un atasco de tráfico.
7. Observa lo que afirma el tribunal de cuándo considera que afecta al orden público la afectación al tráfico, subraya que criterios afirma (“obstrucción total”, “volumen de tráfico” “características de la zona” “tiempo de la manifestación”, “incomunicación de zonas”, “imposibilidad de prestación de servicios esenciales”).
8. Visto lo anterior, consideras siempre se ha de prohibir una manifestación en la calle Colón de Valencia (observa también qué criterios “flexibilizadores” establece el tribunal).
9. Subraya los requisitos de la resolución prohibitiva del derecho de reunión, sistematizados por el Tribunal Constitucional.
10. ¿Puede la administración cambiar el recorrido propuesto por los promotores-organizadores? ¿Si es así, bajo qué requisitos?
11. Observa los motivos fijados por el tribunal para considerar admisible en el presente caso la prohibición de la reunión anunciada (fj4º).
12. A la vista de esta sentencia, realiza el borrador de resolución prohibitiva de la manifestación solicitada (inicio de este documento).

**II. Fundamentos jurídicos**

1. El presente recurso de amparo se dirige contra la Resolución de la Delegación del Gobierno en Madrid, de 25 de mayo de 1992, que prohíbe la celebración de una concentración convocada por la Federación actora, por estimar que «el lugar elegido

por los convocantes (...) constituye una zona de elevadísima intensidad media en la circulación de vehículos», en la que la reunión programada «provocaría un total colapso de tráfico, que afectaría (...) a ejes circulatorios esenciales», así como a la seguridad vial que «se integra en (...) la seguridad pública y es fundamental para garantizar los servicios públicos esenciales en zona de paso y ejes de tránsito básicos para la ciudad (policía, bomberos, ambulancias...)», por todo ello concluye que «la realización de la concentración convocada (...) va a incidir gravemente en la perturbación del tráfico y el orden público ciudadano (...) concurriendo en consecuencia las razones previstas en el art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983», es decir, «razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para las personas o bienes».

Esta Resolución fue posteriormente confirmada por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 4 de junio de 1992, también recurrida en el presente proceso constitucional de amparo. El órgano judicial consideró que en el caso de autos existían efectivamente motivos suficientes para prohibir el ejercicio del derecho fundamental de reunión en lugar de tránsito público y, en consecuencia, desestimó el recurso contencioso-administrativo deducido por el cauce de la Ley 62/1978 contra la citada Resolución de la Delegación del Gobierno.

Nos hallamos, pues, ante un recurso de los previstos en el art. 43 LOTC, cuyo objeto es el Acuerdo gubernativo impeditivo de la concentración proyectada.

Las peticiones formuladas por las partes en este proceso de amparo, así como los hechos y las alegaciones que las fundan, han sido ya reseñadas en los Antecedentes por lo que podemos entrar, sin necesidad de reiterar estos extremos, en el enjuiciamiento de las tres cuestiones planteadas, a saber: las consecuencias que derivan de la extemporaneidad de la prohibición gubernativa; la constitucionalidad o no de la aplicación al caso del límite al ejercicio del derecho de reunión establecido en los arts. 21.2 C.E. y 10 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión; y, finalmente, la denunciada falta de proporcionalidad de la medida adoptada al no haber ejercido la autoridad gubernativa la facultad de proponer la modificación de la fecha, lugar o duración de la concentración prevista en ese mismo precepto de la Ley Orgánica 9/1983.

[...]

3. El núcleo argumental de la demanda de amparo se centra, en efecto, en la vulneración del derecho reconocido en el art. 21 C.E. que, a juicio de la recurrente, ha producido la decisión de la Delegación del Gobierno de prohibir la concentración convocada al considerar que existían razones fundadas para creer que su realización alteraría el orden público con peligro para personas y bienes.

El derecho de reunión, según ha reiterado este Tribunal, es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria de personas, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas y reivindicaciones, y cuyos elementos configuradores son el subjetivo -agrupación de personas-, el temporal -duración transitoria-, el finalista -licitud de la finalidad- y el real u objetivo -lugar de celebración- (por todas, sentencia 85/1988). También hemos destacado en múltiples Sentencias el relieve fundamental que este derecho «cauce del principio democrático participativo» posee, tanto en su dimensión subjetiva como en la objetiva, en un Estado social y democrático de Derecho como el proclamado en la Constitución. Para muchos grupos sociales este derecho es, en la práctica, el uno de los pocos medios de los que disponen para poder expresar públicamente sus ideas y reivindicaciones.

No obstante, también hemos tenido ocasión de afirmar que, al igual que los demás derechos fundamentales, el derecho de reunión no es un derecho absoluto o ilimitado.

El propio texto constitucional en su art. 21.2 establece explícitamente, como límite específico al ejercicio de ese derecho fundamental, que ese ejercicio no puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas y bienes. La cuestión de fondo que aquí enjuicamos es, precisamente, la de la corrección constitucional de la ponderación efectuada por la autoridad gubernativa, confirmada por el órgano judicial, entre el ejercicio del derecho de reunión -en su modalidad de concentración o reunión estática en lugar de tránsito público- y el referido límite constitucional, todo ello desde la perspectiva, propia del caso, de la repercusión de ese ejercicio en la circulación de vehículos por vías urbanas que soportan una importantísima densidad de tráfico.

El primer requisito impuesto por la Constitución para poder aplicar el límite del art. 21.2 es la existencia de «razones fundadas» de alteración del orden público. Para que pueda prohibirse una concentración no basta, pues, la mera sospecha o la posibilidad de que la misma produzca esa alteración, sino que quien adopta esta decisión debe poseer datos objetivos suficientes, derivados de las circunstancias de hecho concurrentes en cada caso, a partir de los que cualquier persona en una situación normal pueda llegar racionalmente a la conclusión, a través de un proceso lógico basado en criterios de experiencia, que la concentración producirá con toda certeza el referido desorden público -naturalmente, con toda la certeza o la seguridad que puede exigirse a un razonamiento prospectivo aplicado al campo del comportamiento humano-. En cualquier caso, como advierte correctamente la recurrente, si existen dudas sobre la producción de estos efectos, una interpretación sistemática del precepto constitucional lleva a la necesaria aplicación del principio de favor libertatis y a la consiguiente imposibilidad de prohibir la realización de la concentración.

En cuanto al contenido del límite previsto en el art. 21.2 C.E., la «alteración del orden público con peligro para personas o bienes», debe advertirse de entrada que para delimitar su alcance no resulta ni necesario en la práctica ni correcto en el plano teórico, entrar a definir de modo abstracto y general el concepto de orden público. Esto es así porque el mentado precepto constitucional no se refiere genéricamente al orden público sin más, sino al orden público con peligro para personas o bienes y esta situación de peligro, como comprobaremos de inmediato, no es un elemento adjetivo que simplemente modula o califica externamente un concepto previo de orden público, sino un elemento sustantivo que define el contenido de ese concepto. Por otra parte, esta noción de orden público con peligro para personas o bienes debe analizarse en el contexto del precepto constitucional del que forma parte, es decir, como límite del derecho fundamental de reunión en lugares de tránsito público.

Desde esta perspectiva, para resolver la cuestión así acotada basta con señalar lo siguiente: primero, que, interpretado ese concepto de orden público con peligro para personas y bienes a la luz de los principios del Estado social y democrático de Derecho consagrado por la Constitución, debe entenderse que esa noción de orden se refiere a una situación de hecho, el mantenimiento del orden en sentido material en lugares de tránsito público, no al orden como sinónimo de respeto a los principios y valores jurídicos y metajurídicos que están en la base de la convivencia social y son fundamento del orden social, económico y político. El contenido de las ideas o las reivindicaciones que pretenden expresarse y defenderse mediante el ejercicio del derecho de manifestación y concentración pública no puede ser sometido a controles de oportunidad política ni a juicios en los que se emplee como canon el sistema de valores que cimentan y dan cohesión al orden social en un momento histórico determinado. Al ponderar la aplicación el límite del art. 21.2, los poderes públicos deben garantizar el ejercicio del derecho de reunión por parte de todos en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna en razón del contenido de los mensajes que los promotores de las concentraciones pretenden transmitir (salvo, claro es, que ese contenido infrinja la legalidad).

En segundo lugar, y como consecuencia de lo dicho anteriormente, las concentraciones tan sólo pueden prohibirse, en aplicación del límite previsto en el art. 21.2 C.E., cuando existan razones fundadas para concluir que de llevarse a cabo se producirá una situación de desorden material en el lugar de tránsito público afectado, entendiéndose por tal desorden material el que impide el normal desarrollo de la convivencia ciudadana en aspectos que afectan a la integridad física o moral de personas o a la integridad de bienes públicos o privados. Estos son los dos elementos que configuran el concepto de orden público con peligro para personas y bienes consagrado en este precepto constitucional. Ciertamente, el normal funcionamiento de la vida colectiva, las pautas que ordenan el habitual discurrir de la convivencia social, puede verse alterado por múltiples factores, que a su vez pueden afectar a cuestiones o bienes tan diversos como la tranquilidad, la paz, la seguridad de los ciudadanos, el ejercicio de sus derechos o el normal funcionamiento de los servicios esenciales para el desarrollo de la vida ciudadana; sin embargo, sólo podrá entenderse afectado el orden público al que se refiere el mentado precepto constitucional cuando el desorden externo en la calle ponga en peligro la integridad de personas o de bienes.

Con todo, debe precisarse que ese peligro no es sinónimo de utilización de la violencia sobre personas o cosas por parte de quienes participan en las concentraciones. Las reuniones no pacíficas -y así deben considerarse cabalmente a aquellas en las que los participantes llevan a cabo actos violentos- ya resultan excluidas del derecho de reunión por el primer párrafo de este precepto. El párrafo segundo del art. 21 C.E. no delimita el contenido del derecho de reunión, sino que establece un límite a su ejercicio y otorga a los poderes públicos una facultad que, como veremos, estos deben ejercer proporcionadamente, de modo que, por ejemplo, antes de prohibir una concentración por esta causa, deben proponer las modificaciones que permitan el ejercicio del derecho. Si la cláusula «con peligro para personas o bienes» fuese sinónimo de reunión no pacífica no cabría otra alternativa que su prohibición, puesto que se trataría de una acción ajena o no integrada en el referido derecho. Así, pues, si se da, como debe darse, un contenido propio y específico al límite del derecho de reunión consagrado en el art. 21.2 C.E. y a la facultad por él atribuida a los poderes públicos, deberá concluirse que en su ámbito se incluyen los peligros para personas o bienes derivados de las acciones violentas que puedan derivarse de la celebración pacífica de la concentración, ya sea porque la misma cree situaciones que provoquen directamente esos peligros, ya porque imposibilite la realización de actividades tendentes a evitar o a paliar los citados peligros.

Aplicando estas premisas al caso de las concentraciones que afectan a la circulación de vehículos por las vías de tránsito público lo primero que cabe afirmar es que sólo en supuestos muy concretos podrá concluirse que la afectación del tráfico conlleva una alteración del orden público con peligro para personas o bienes. Es cierto que la paralización del tráfico con la finalidad primordial de alterar la paz pública no constituye un objeto integrable en el derecho de reunión en lugares de tránsito público, cuyo objeto, como hemos expuesto anteriormente, es el intercambio y la comunicación pública de ideas y reivindicaciones. Sin embargo, no es menos cierto que por su propia naturaleza el ejercicio de ese derecho requiere la utilización de los lugares de tránsito público y, dadas determinadas circunstancias, permite la ocupación, por así decir, instrumental de las calzadas. En suma, la celebración de este tipo de reuniones suele producir trastornos y restricciones en la circulación de personas y, por lo que aquí interesa, de vehículos que se ven impedidos de circular libremente por el lugar en el que se celebra la reunión (sentencia 59/1990). En una sociedad democrática, el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación. Precisamente, para hacer compatibles estos dos usos de los lugares de tránsito público, el art. 21.2 C.E. ha establecido la exigencia de la comunicación previa al objeto de que los poderes públicos puedan adoptar las medidas preventivas necesarias para lograr esa

compatibilidad. Concretamente desde la perspectiva del art. 21.2 C.E., para poder prohibir la concentración deberá producirse la obstrucción total de vías de circulación que, por el volumen de tráfico que soportan y por las características de la zona - normalmente centros neurálgicos de grandes ciudades-, provoquen colapsos circulatorios en los que, durante un período de tiempo prolongado, queden inmovilizados vehículos y se impida el acceso a determinadas zonas o barrios de la ciudad por imposibilidad de que la autoridad gubernativa habilite vías alternativas de circulación. En estos supuestos de colapso circulatorio con inmovilización e imposibilidad de acceso a determinadas zonas por inexistencia de vías alternativas, como se dijo en la citada sentencia 59/1990, puede resultar afectado el orden público con peligro para personas o bienes si, por ejemplo, resulta imposibilitada la prestación de servicios esenciales con incidencia en la seguridad de personas o bienes, como son los servicios de ambulancias, bomberos, policía o urgencias médicas.

Así, pues, no cualquier corte de tráfico o invasión de calzadas producido en el curso de una manifestación o de una concentración puede incluirse en los límites del art. 21.2 C.E. Para poder restringir el ejercicio del derecho de reunión deberán ponderarse, caso a caso, todas las circunstancias específicas concurrentes en cada una de las reuniones que pretendan llevarse a cabo al objeto de determinar si efectivamente existen razones fundadas para creer que el colapso circulatorio tendrá las características y los efectos antes descritos. Por ello no puede admitirse, como bien advierte la recurrente, la afirmación genérica de que determinadas calles o zonas de una ciudad no son idóneas para el ejercicio del derecho de manifestación o de reunión debido a la densidad de tráfico que circula por ellas por término medio. Para prohibir las reuniones no puede invocarse una genérica conflictividad circulatoria, ya que, incluso en esas zonas de densa circulación, pueden darse casos en los que las circunstancias específicas de las reuniones convocadas -por ejemplo, la hora, el carácter festivo del día, el previsible escaso número de asistentes o la garantía de no obstrucción prolongada de calzadas- lleven a la convicción de que no existen razones fundadas de que la reunión va a producir un colapso circulatorio que altere el orden público con peligro para personas o bienes.

Esa ponderación casuística corresponde hacerla a los poderes públicos y en especial a la autoridad gubernativa que, en el supuesto de que decida prohibir la concentración, dado que se trata de limitar el ejercicio de un derecho fundamental y en atención a lo establecido explícitamente en el art. 21.1 C.E., que habla de la existencia de «razones fundadas», debe: a) motivar la Resolución correspondiente (sentencia 36/1982); b) fundarla, esto es, aportar las razones que le han llevado a la conclusión que de celebrarse se producirá la alteración del orden público proscrita, y c) justificar la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para conjurar esos peligros y permitir el efectivo ejercicio del derecho fundamental. La autoridad gubernativa debe arbitrar las medidas adecuadas para garantizar que las concentraciones puedan llevarse a cabo en los lugares y horas programados sin poner en peligro el orden público; desviando, por ejemplo, el tráfico por otras vías o prohibiendo la ocupación prolongada de las calzadas y disponiendo los instrumentos necesarios para hacer efectiva tal prohibición. Sólo podrá restringirse el ejercicio del derecho de reunión cuando estas medidas preventivas resulten imposibles de adoptar, o sean infructuosas para alcanzar el fin propuesto -por ejemplo, porque no permitan hacer accesible la zona afectada-, o sean desproporcionadas -por ejemplo, cuando los posibles itinerarios alternativos supongan retrasos o rodeos irrazonables.

Por último, y en relación con lo que acaba de decirse, debe advertirse que incluso en los supuestos en los que existan razones fundadas de que una concentración puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas y bienes, la autoridad gubernativa, aplicando criterios de proporcionalidad, antes de prohibirla deberá utilizar, si ello es posible, la facultad que le reconoce el art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983

y proponer las modificaciones de fecha, lugar o duración al objeto de que la reunión pueda celebrarse.

Es esta última, sin embargo, una facultad que la Administración no puede ejercer de forma totalmente discrecional (sentencia 36/1982), y que viene condicionada por la programación realizada por los promotores. Esto hará que, en ocasiones, la utilización de esta facultad de introducir modificaciones resulte vedada o, cuando menos, sometida a importantes condicionamientos. Por ejemplo, respecto a las alteraciones relativas al lugar de concentración o manifestación, la autoridad gubernativa deberá tener presente que este elemento objetivo configurador del derecho de reunión tiene en la práctica un relieve fundamental, ya que está íntimamente relacionado con el objetivo de publicidad de las opiniones y reivindicaciones perseguido por los promotores por lo que ese emplazamiento condiciona el efectivo ejercicio del derecho. En realidad, en ciertos tipos de concentraciones el lugar de celebración es para los organizadores la condición necesaria para poder ejercer su derecho de reunión en lugares de tránsito público, puesto que del espacio físico en el que se desenvuelve la reunión depende que el mensaje que se quiere transmitir llegue directamente a sus destinatarios principales. Esto acontece, por ejemplo, en los supuestos en los que los reunidos pretenden hacer llegar sus opiniones o sus reivindicaciones, no sólo a la opinión pública en general o a los medios de comunicación, sino muy particularmente a determinadas entidades o, mejor, a determinadas personas que ocupan cargos en las mismas. La posibilidad de realizar la concentración en un lugar próximo a la sede de las entidades afectadas y en un horario de trabajo se convierte, en estos casos, en factores determinantes a la hora de ejercer el derecho de reunión. Naturalmente, de ello no se infiere que, en estos supuestos, este tipo de concentraciones siempre deba poder celebrarse en los lugares programados por los organizadores, pero sí puede influir, como veremos, en la facultad de ofrecer alternativas por parte de la autoridad gubernativa.

Es más, incluso en los casos en los que los reunidos no pretendan comunicar sus opiniones a unos destinatarios específicos sino a la opinión pública en general, el lugar de la concentración no puede considerarse en absoluto indiferente y, en consecuencia, tampoco cabe hablar de discrecionalidad de la Administración al ofrecer lugares alternativos. Con ello no se trata sólo de afirmar que el lugar propuesto debe tener suficiente tránsito público como para garantizar la publicidad que constituye uno de los elementos esenciales del contenido del derecho, sino que ese lugar debe garantizar una repercusión pública -en número y características de los destinatarios, es decir, de quienes pueden tener noticia de la reunión, incluidos los medios de comunicación- que se aproxime al máximo a la que pretendan alcanzar los promotores en el lugar por ellos programado.

4. De la aplicación de las premisas sentadas en el fundamento precedente al caso enjuiciado cabe concluir que la Resolución de la autoridad gubernativa prohibiendo la concentración convocada resulta suficientemente motivada y fundada y que, a la luz de los hechos declarados probados, efectivamente concurrían en este supuesto las circunstancias que permiten adoptar tan grave medida de restricción del ejercicio del derecho fundamental consagrado en el art. 21 C.E.

La motivación de la Resolución se plasma en el Considerando cuarto en el que se alude a «la perturbación del tráfico y el orden público ciudadano (...) concurriendo en consecuencia las razones previstas en el art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983». Es cierto que la mera perturbación del tráfico no puede ser motivo de suspensión de una concentración en aplicación del límite previsto en el art. 21.2 C.E. y que tampoco puede serlo la simple alteración del orden público puesto que, como hemos reiterado, el referido precepto constitucional exige que esa alteración entrañe peligro para personas o bienes; sin embargo, el art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983, al que explícitamente se

remite la Resolución, sí se refiere a esa situación de peligro y por ello mismo puede considerarse suficientemente motivada.

La fundamentación, por su parte, se basa en dos órdenes de razonamiento: primero, el «total colapso de tráfico» que se produciría no sólo en el lugar de concentración sino también en la Puerta del Sol, calle de Alcalá, Gran Vía y plaza de la Cibeles. El colapso derivaría necesariamente de la «elevadísima intensidad media en la circulación de vehículos» que posee esta zona de la ciudad y en la «realización de obras en la calle Carrera de San Jerónimo y zonas adyacentes». La segunda línea argumental se refiere a la necesidad de garantizar los servicios públicos esenciales (policía, bomberos, ambulancias...) relacionándolo con la seguridad vial y la seguridad pública.

Es cierto, que ni la seguridad vial -que, por otra parte, no se demuestra cómo se pondría aquí en peligro- ni la seguridad pública son, sin más, sinónimo de orden público sin peligro para personas y bienes; también es cierto que hubiera sido deseable un mayor desarrollo argumental demostrativo de que el colapso sería «total», como afirma la Resolución impugnada, es decir, con bloqueo prolongado de vehículos e imposibilidad de acceso a una amplia zona de la ciudad, y que este extremo se demostrase atendiendo por igual a las características genéricas de circulación de esa zona y a las circunstancias específicas de la concentración convocada -número previsible de personas, horario, etc.-, puesto que, como queda dicho, ninguna concentración puede prohibirse atendiendo solamente a las condiciones objetivas de tráfico que soportan las calles afectadas, sino que es necesario tener en cuenta las características que en cada caso concurren en la reunión convocada. Y, por otra parte, también hubiera sido preferible que se razonase con mayor detalle los efectos sobre los servicios esenciales afectados y cómo todo ello puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas o bienes.

Sin embargo, si se lee atentamente la Resolución, se llega a la conclusión que la misma no carece de fundamentación suficiente puesto que, aunque se centra esencialmente en consideraciones de tipo genérico relativas al tráfico, no olvida en absoluto las circunstancias específicas de la concentración convocada -por ejemplo, se hace referencia a la hora de la celebración, a las obras que se estaban realizando en aquel momento en algunas calles, etc.

Lo mismo cabe decir respecto de la posibilidad de adoptar medidas alternativas que garantizaran la celebración de la concentración. Aunque de modo no explícito, se desprende claramente de la Resolución que la autoridad gubernativa consideró que éstas no hubieran resultado eficaces, primero, porque la amplitud de la zona afectada no permitía habilitar vías alternativas que impidiesen el bloqueo de vehículos y permitiesen el acceso -por otros itinerarios- a las zonas afectadas, evitando su aislamiento, y en segundo lugar, porque las características de la concentración hacían inviable la adopción de otras medidas tendentes a garantizar que los servicios de ambulancia, bomberos y similares podrían seguir prestándose.

Con todo, no basta con que la Resolución esté efectivamente motivada y fundada, sino que debe analizarse si el contenido de la misma es idóneo para justificar la prohibición en aplicación del límite previsto en el art. 21.2 C.E. Para llevar a cabo este juicio, debemos partir de la declaración de hechos probados contenida en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Es cierto, como señala la recurrente, que esta Resolución judicial comienza su razonamiento reconociendo la dificultad de determinar si la medida prohibitiva adoptada era necesaria, pero esta advertencia no se formula como resultado del proceso de enjuiciamiento sino, a su inicio, como apertura retórica para advertir que la dificultad de la cuestión hace necesario aplicar a su enjuiciamiento un complejo proceso de ponderación. Al final de ese proceso, al Tribunal no le cabe duda que debe desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto, basándose para ello en el caos circulatorio que la concentración produciría, dada la

elevada densidad de circulación de la zona, y el día y hora elegidos por los promotores. Concretamente afirma que «el tráfico de la plaza de Canalejas accede a través de tres calles que proceden de la Puerta del Sol y de las plazas de Santa Ana y Jacinto Benavente, encauzándose su salida de aquella plaza por las calles Sevilla y carrera de San Jerónimo. La interrupción del tráfico por la calle Sevilla, con mucho, la de más anchura de todas las citadas, necesariamente ha de causar un notable incremento del tráfico en la zona al no poder abandonar la mencionada plaza de Canalejas sino por la carrera de San Jerónimo, mucho más estrecha que la calle Sevilla. A lo anterior hay que añadir: 1) Que en la actualidad no se puede desembocar desde la carrera de San Jerónimo en la plaza de las Cortes, por la existencia de obras, de tal manera que para salir a la calle Alcalá desde las plazas antes mencionadas de Santa Ana, Jacinto Benavente y Sol, única y exclusivamente se puede utilizar la estrecha calle de Cedaceros. 2) Que se trata de un zona eminentemente comercial. 3) Que existe un gran número de líneas de transporte diario que transitan por la zona, lo que hace que las alteraciones del tráfico afecten a un mayor número de personas. 4) Que el día y hora elegidos por los promotores de la manifestación (un viernes laborable a las trece horas) aumenta considerablemente los trastornos que los vecinos y transeúntes puedan sufrir».

Si a estos datos añadimos otros también recogidos en las actuaciones, como la duración programada -dos horas y media-, el importante número previsible de asistentes a la concentración -que respondía a la convocatoria de dos centrales sindicales de la representatividad de (F.E.B.A.S.O.-U.G.T.) y F.E.B.A.-CC.OO y tenía un objetivo tan previsiblemente movilizador como es el apoyo a la negociación del convenio de la banca privada- o la afectación directa no sólo de la vía en la que pretendía celebrarse la concentración sino de las calles adyacentes en una amplia extensión, no cabe duda que en el caso enjuiciado se dan las circunstancias que permiten restringir el ejercicio del derecho de reunión en lugares de tránsito público, ya que no existen dudas razonables de que la concentración hubiera producido un bloqueo total de la calzada, que por su duración, por la hora y el día elegidos y por las características del tráfico en la zona hubiera provocado un bloqueo de vehículos con imposibilidad de acceso de servicios esenciales a una zona importante de la ciudad y tampoco cabe duda que no podía exigirse en este caso la adopción de medidas preventivas (como la previsión de vías alternativas u otros medios que garantizaran la prestación de servicios tales como los de ambulancia, policía o bomberos), puesto que, dadas las circunstancias concurrentes en la concentración programada y la amplitud y las características de la zona afectada no era previsible que las mismas hubieran podido evitar los referidos efectos.

Llegados a este punto todavía debemos hacer una última precisión puesto que, como hemos apuntado anteriormente, la adopción de una medida tan drástica como la prohibición de celebrar una concentración debe ser sometida a un juicio de proporcionalidad, ya que sólo será constitucionalmente legítima si no existen otros medios de preservar el orden público sin un sacrificio tan importante del derecho de reunión. Concretamente, los demandantes de amparo afirman que en el presente caso la autoridad gubernativa antes de prohibir la concentración debía haber propuesto las modificaciones de fecha, lugar o duración a tenor de lo que establece el propio art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983. A dar respuesta a esta tercera y última cuestión dedicaremos el próximo y también último fundamento jurídico.

5. Para comprobar si la medida impeditiva del ejercicio del derecho de reunión supera el juicio de proporcionalidad exigible, es necesario constatar si cumple los siguientes tres requisitos o condiciones: si tal medida era susceptible de conseguir el objetivo propuesto -la garantía del orden público sin peligro para personas y bienes-; si, además, era necesaria en el sentido de que no existía otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia, y, finalmente, si la misma era proporcionada, en sentido estricto, es decir, ponderada o equilibrada por derivarse de

ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto.

Pues bien, no cabe duda que la prohibición de la celebración de la concentración permite alcanzar el fin perseguido -la protección del orden público con integridad de personas y bienes-. El problema se centra en determinar si cumple los otros dos requisitos enunciados, y, muy especialmente, el relativo a la necesidad de la medida o, más concretamente, a si la prohibición total del ejercicio del derecho resultaba imprescindible o cabía en este caso la adopción de medidas menos drásticas e igualmente eficaces para la consecución del fin perseguido, como la propuesta de la modificación de las circunstancias de celebración de la concentración, relativas al lugar, a la hora o al modo de realización de la misma prevista en el art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983.

La respuesta a esta cuestión debe ser positiva, ya que, en este caso concreto, no podía exigirse a la autoridad gubernativa la propuesta de medidas menos restrictivas del derecho de reunión, puesto que, tal como plantearon la concentración sus promotores, toda propuesta de modificación del lugar o la hora hubiera desvirtuado el objetivo perseguido por los mismos. De hecho, así lo reconocen en las alegaciones vertidas en el presente proceso de amparo en las que manifiestan que el lugar fue elegido porque en él «se concentran importantes y muy numerosas oficinas, varias de ellas centrales, de los principales Bancos del país (coinciden, entre otros, Banesto, B.B.V., B.H.A., Banco Vitalicio, Banco Exterior (ex-Rural), Banco Zaragozano, B.N.P., Banco de Madrid, etc.). De ahí que plantear que los Sindicatos de Banca se concentren en otro lugar (se nos escapa cuál, porque la protesta no llegaría a los responsables de los Bancos, que es a quien va dirigida), o a otra hora, por ejemplo, por la tarde, cuando están cerradas las citadas oficinas, significa en la práctica negarles el ejercicio del derecho de reunión y de un importante medio de acción sindical, en ambos aspectos contra la garantía constitucional».

La autoridad gubernativa, sobre todo respecto de las concentraciones estáticas en lugares y en horarios que tienen un relieve especial para los convocantes puesto que son condición necesaria para que las opiniones y las reivindicaciones lleguen a sus destinatarios principales, ve muy reducida su facultad de proponer cambios respecto del lugar y hora, puesto que, como bien dicen los recurrentes, estas modificaciones pueden llevar en la práctica a desvirtuar o negar el ejercicio del derecho. En estos casos, la autoridad gubernativa, antes de prohibir la concentración, deberá ser especialmente diligente a la hora de proponer o arbitrar los medios necesarios para garantizar el ejercicio del derecho de reunión en el lugar y hora programados por los promotores. Sin embargo, como queda dicho, en el caso de autos concurren datos objetivos suficientes para concluir que esas medidas alternativas hubieran resultado infructuosas.

### **FALLO**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de amparo.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a ocho de mayo de mil novecientos noventa y cinco.

**Voto particular ...**

***B) Sentencia 37/1998, de 17 de febrero, filmación de manifestantes (conurrencia de derechos en juego, claro ejemplo de seguimiento de todos los “pasos”)***

1. Sigue los hechos del caso.
2. ¿Se te ocurre cómo se inició la vía judicial ante un caso como el presente?
3. Sobre los hechos relatados, qué derechos consideras que están afectados? Qué derechos se analizan en el presente recurso de amparo? ¿Por qué no se analizan todos los derechos que podrían estar afectados?
4. ¿Existe alguna forma de concurrencia o conexión entre derechos fundamentales? En ese caso, ¿cómo la enfoca el Tribunal? Sobre qué bases el Tribunal conecta uno y otro derechos. Observa que se trata de delimitación de derechos (FJ 3º).
5. ¿En qué consiste la intervención sobre el-los derecho-s? (inicio del FJ 5º, con detalles en inicio FJ 6º) Fija la atención en cómo el tribunal subraya más tarde el efecto psicológico que produce el hecho para fundamentar su relevancia (FJ 6 fine).
6. Observa cómo plantea el Tribunal Constitucional los “pasos” que ha de seguir para analizar y enjuiciar el caso (inicio del FJ 5º).
7. Observa lo que se señala sobre la previsión legal de la restricción. La posible trascendencia que tiene que sólo se cuente con una genérica previsión legal para la filmación.
8. Qué finalidad legítima analiza el tribunal como potencial restrictor de los derechos en juego (FJ 7º)? Observa cómo el tribunal “fija” en el texto constitucional el “bien constitucional” que se afirma por el Gobierno vasco y anteriores resoluciones judiciales.
9. Observa cómo el tribunal examina si la teórica finalidad legítima de la intervención se dio o no en la realidad fáctica del caso. Considera el tribunal en el caso presente que concurrían la existencia de un bien constitucional en juego?
10. ¿Si el tribunal considerase que no había necesidad vinculada a este bien constitucional, haría falta seguir examinando la proporcionalidad de la intervención en el derecho?
11. Observa en el FJ 8º cómo el tribunal resume el requisito de la proporcionalidad, ten muy presente tales afirmaciones. Fija tu atención en la proyección de la teoría y los parámetros de la proporcionalidad en este caso concreto.
12. Finalmente, considera la importancia que dota el tribunal al principio de la intervención menos gravosa en los FFJJ 8 y 9.

Hechos

En la mañana del día 27 de enero de 1993, fecha en la que había sido convocada una huelga general en toda España por diversos Sindicatos, varios militantes de éstos participaron en un piquete informativo que desarrolló su actividad en el polígono industrial del barrio Martutene de Donostia-San Sebastián (al parecer, miembros todos del Sindicato Langile Abertzaleen Batzardeak (L.A.B.)).

Dicho piquete, integrado por más de cincuenta personas y que desplegaba su actividad en la vía pública del citado polígono, «informaba a viandantes y otros trabajadores que acudían a sus centros de trabajo en coche», sin que existiera ninguna alteración del orden público, desarrollándose en todo momento su labor «dentro de la más absoluta normalidad» y sin que se produjera ningún hecho que se pudiese considerar delictivo.

Durante el tiempo en que duró la acción del piquete fueron llegando varios coches patrulla de la Ertzaintza y, a una distancia de entre seis y diez metros, varios policías tomaron fotografías y filmaron aquella acción, sin que se atendiera la solicitud de algunos miembros del piquete de que cesara la filmación y la toma de fotografías ni sus intentos de identificarse ante la Ertzaintza.

### **Fundamentos:**

#### II. Fundamentos jurídicos

1....

En consecuencia, la cuestión fundamental que debe resolver el presente recurso de amparo consiste en determinar si aquella filmación, y las Sentencias que la convalidaron por entenderla no lesiva de los derechos fundamentales invocados, han vulnerado o no dichos derechos.

Según se describe con mayor detalle en el apartado segundo de los antecedentes, con motivo de un día de huelga general convocada en toda España por diversos Sindicatos, varios militantes y simpatizantes sindicales participaron en un piquete informativo en el polígono industrial del barrio de Martutene de San Sebastián.

...

3. Los derechos fundamentales que se invocan y se consideran vulnerados en la demanda de amparo son los de libertad sindical (art. 28.1 C.E.) y huelga (28.2 C.E.). A estas supuestas lesiones a las que debe contraerse nuestro examen, sin que proceda analizar aquí otros derechos fundamentales, como los de intimidad personal y propia imagen (art. 18.1 C.E.) o de reunión y manifestación (art. 21 C.E.). Aunque estos últimos derechos son considerados por la Sentencia dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia, lo cierto es que tales derechos no se han invocado ni alegado en momento alguno en la vía previa ni, en todo caso, su vulneración se ha alegado en este proceso constitucional, por lo que deben quedar fuera de nuestro análisis.

Ciñendo, pues, el examen a los derechos de libertad sindical y de huelga, hay que comenzar por recordar, de un lado, la íntima conexión existente entre ambos y, de otro, que el derecho de huelga reconocido en el art. 28.2 C.E. «implica el derecho a requerir de otros la adhesión a la huelga y a participar, dentro del marco legal, en acciones conjuntas dirigidas a tal fin» (sentencia 254/1988, fundamento jurídico 5.; y, AATC 71/1992 y 17/1995), o, en otros términos, encaminadas a «recabar la solidaridad de terceros» (sentencia 123/1983, fundamento jurídico 4.). En definitiva, el derecho de huelga incluye «el derecho de difusión e información sobre la misma» (sentencia 332/1994, fundamento jurídico 6., reiterada por las Sentencias 333/1994 y 40/1995), integrándose en el contenido esencial de dicho derecho de huelga el derecho a «difundirla y a hacer publicidad de la misma» (ATC 158/1994). Como dice este último

Auto, con cita del ya mencionado art. 6.6 del Real Decreto-ley 17/1977, el «requerimiento pacífico a seguir la huelga» forma parte del derecho que proclama el art. 28.2 C.E.

Ciertamente, y como no puede ser de otro modo, se trata de una publicidad «pacífica» (art. 6.6 citado), sin que en modo alguno pueda incurrirse en coacciones, intimidaciones, amenazas ni actos de violencia de ninguna clase (por todas, Sentencias 332/1994, fundamento jurídico 6. y 137/1997, fundamento jurídico 3.), por lo que resulta obligado respetar la libertad de los trabajadores que optan por no ejercer el derecho de huelga (ATC 158/1994), libertad que les reconoce expresamente el art. 6.4 del Real Decreto-ley 17/1977. Es patente que quien ejerce la coacción psicológica o presión moral para extender la huelga se sitúa extramuros del ámbito constitucionalmente protegido y del ejercicio legítimo del derecho reconocido en el art. 28.2 C.E. De un lado, porque limita la libertad de los demás a continuar trabajando y, por otro, porque afecta a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos como son la dignidad de las personas y su derecho a la integridad física y moral -arts. 10.1 y 15 C.E.-, como tuvo ocasión de señalar la sentencia 2/1982, fundamento jurídico 5., respecto a los límites del derecho fundamental de reunión y manifestación, y cuya doctrina se ha aplicado a los límites del derecho de huelga por, entre otras resoluciones, las Sentencias 332/1994, fundamento jurídico 6. y 137/1997, fundamento jurídico 3.; y, los AATC 71/1992 y 158/1994.

Además de estar obligado a partir de los hechos declarados probados por los órganos judiciales [art. 44.1 b) LOTC], a la hora de determinar si se han producido inaceptables extralimitaciones en la difusión y publicidad de la huelga este Tribunal tiene igualmente que respetar el margen de apreciación de aquellos órganos en el ejercicio de sus competencias (art. 117.3 C.E.)(sentencia 332/1994, fundamento jurídico 6., con cita de la sentencia 120/1983, fundamento jurídico 3.; y ATC 158/1994), si bien hay que precisar que, estando en juego un derecho material, como aquí ocurre (derechos de libertad sindical y de huelga), y no el derecho reconocido en el art. 24.1 C.E., el control por parte del Tribunal de las resoluciones judiciales no puede limitarse a verificar el carácter motivado, razonable y no arbitrario de las resoluciones judiciales impugnadas (Sentencias 94/1995, fundamento jurídico 4.; y 188/1995, fundamento jurídico 5.). En este sentido, por ejemplo, no es aceptable presumir que el derecho a hacer publicidad de la huelga reconocido en el art. 6.6 del Real Decreto-ley 17/1977 se va a ejercer de forma antijurídica (ATC 17/1995).

4. En el presente caso, sin embargo, los órganos judiciales declaran expresamente probado que la acción del piquete informativo «se desarrolló dentro del marco legal» y de la más «absoluta normalidad», sin que existiera ninguna alteración del orden público y sin que se produjera ningún hecho que se pudiese considerar delictivo. Tampoco los órganos judiciales han puesto en duda, en momento alguno, la legalidad de la huelga general convocada el 27 de enero de 1993, a la que sin duda es aplicable lo dicho en la sentencia 36/1993 (fundamento jurídico 3.), respecto de la huelga general convocada el 14 de diciembre de 1988. Y, en fin, tampoco ha cuestionado nadie la vía procesal seguida por el Sindicato demandante, el cual recurrió a la modalidad procesal regulada en Capítulo Undécimo del Título II de la L.P.L. (tutela de los derechos de libertad sindical y demás derechos fundamentales y libertades públicas; arts. 175 a 182).

5. Partiendo, pues, de la legalidad de la actuación del piquete que fue fotografiado y filmado, lo que debemos examinar es si esa toma de fotografías y filmación en vídeo lesionó o no los derechos fundamentales invocados.

Es verdad que la actuación policial no impidió ni imposibilitó por completo la actividad del piquete. Así lo afirman los órganos judiciales y así lo reconoce expresamente el Sindicato demandante. Pero lo que hay que dilucidar es, en primer lugar, si la filmación restringió o limitó, aunque fuese levemente, el ejercicio de los

derechos fundamentales alegados, singularmente, del derecho de huelga; en segundo lugar, si, en caso afirmativo, existía un derecho, un bien, o un interés jurídico constitucionalmente relevante que autorizase esa restricción; y, por fin, si dicha medida restrictiva resultaba justificada o proporcionada en este caso concreto, atendiendo fundamentalmente a la existencia o no de medidas alternativas igualmente eficaces y a «la proporcionalidad del sacrificio del derecho fundamental» (sentencia 52/1995, fundamento jurídico 5.).

6. Consta en los hechos declarados probados que algunos miembros del piquete - en la demanda se afirma que debidamente acreditados y de diversos Sindicatos mayoritarios, circunstancia esta última que efectivamente se comprueba a la vista de las actuaciones judiciales- trataron de identificarse y solicitaron de la Ertainzta la cesación de la toma de fotografías y de las filmaciones, alegando que no había razón alguna para ello. Sin dar mayores explicaciones, la policía no atendió sus intentos de identificarse ni tampoco su petición de cese de la filmación, actividad que se prosiguió de forma constante e ininterrumpida.

A lo anterior hay que añadir un dato de relieve muy notable para la resolución del presente caso: en el momento de producirse los hechos ahora enjuiciados no existía ninguna disposición legal que regulase el uso, la conservación y el destino de lo filmado. En efecto, aunque la filmación no estuviese ayuna de una genérica habilitación legal [art. 11.1 e), f) y h) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad], lo cierto es que en ninguna disposición se preveían con detalle suficiente los supuestos y requisitos de su utilización ni la custodia de lo filmado, su uso, sus controles posteriores y los derechos de los posibles interesados; en definitiva, no existía una disposición legal que estableciese un régimen de garantías de los derechos y libertades fundamentales susceptibles de ser afectados por el uso de esa medida.

Todas estas circunstancias permiten avanzar ya en este momento que, efectivamente, la filmación entrañó una disuasión u obstaculización del libre ejercicio del derecho de huelga, reduciendo su efectividad, pues, no cabe minusvalorar los efectos disuasorios que puede producir en el ánimo de quienes pacíficamente forman parte de un piquete informativo el hecho de ser ininterrumpidamente filmados, sin mediar explicación alguna de este proceder -es decir, sin que los afectados puedan conocer los motivos de la medida adoptada-, sin que se acepte su ofrecimiento de identificación y, sobre todo, sin saber qué uso van a hacer de la filmación las fuerzas de seguridad y qué tipo de controles van a existir sobre la misma. Es más, esos efectos disuasorios pueden producirse también sobre los ciudadanos a los que se dirige la información de los piquetes, con la consiguiente enervación, cuando menos parcial, de los efectos de extensión y publicidad de la huelga perseguidos por quienes ejercen ese derecho constitucional.

En suma, las circunstancias concurrentes permiten afirmar que la filmación incidió en el ámbito constitucionalmente protegido del derecho de huelga, configurándose como un obstáculo, objetivamente constatable, al modo de lo dicho en la sentencia 52/1995 (fundamento jurídico 2.), para la plena efectividad del derecho de huelga.

7. Establecido que la grabación de imágenes restringió el libre ejercicio del derecho de huelga, hay que examinar, seguidamente, si esta restricción respondía a un interés o a un bien constitucionalmente protegido.

La Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco justifica la grabación en las competencias generales de policía que tiene la Administración Pública consistentes en proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos. A las citadas competencias hace igualmente referencia el escrito de alegaciones de la representación del Gobierno Vasco, insistiendo en la labor de prevención de desórdenes y de preservación de

aquellos derechos y libertades que llevó a cabo la policía en el presente supuesto. Estos son, efectivamente, bienes constitucionalmente relevantes, que, como hemos afirmado en múltiples resoluciones (por todas sentencia 91/1983, fundamento jurídico 3.), pueden dentro de ciertos límites restringir el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales y cuya preservación está constitucionalmente atribuida a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ex art. 104.1 C.E. que explícitamente establece que «tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana».

Ciertamente, como hemos reiterado, consta en los hechos declarados probados que en el supuesto aquí enjuiciado la actuación de los piquetes se produjo «dentro de la más absoluta normalidad», sin que existiera ninguna alteración de la seguridad ciudadana. Es cierto también que la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Social aprecia que no existía razón alguna justificativa de la actuación policial, llegando a la conclusión de que la misma revela «una clara desconfianza» hacia los piquetes, desconociendo «su razón de ser (...) y (...) sus límites», actuando la policía «con excesivo celo y rigor (...), presumiendo la posibilidad de altercados u otros incidentes por la acción de un piquete, en ejercicio de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente». El órgano judicial parece reprochar a la actuación judicial que partiera de la presunción de que el derecho a hacer publicidad de la huelga se iba a ejercer de forma antijurídica, contrariamente a lo establecido por el ATC 17/1995.

Sin embargo, no es menos cierto que, en principio, no puede negarse a radice la posibilidad de que, en determinadas circunstancias y con las debidas garantías, puedan emplearse medidas de control como la aquí enjuiciada en orden a la prevención de alternaciones de la seguridad ciudadana y a la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades. En el presente caso, la representación del Gobierno Vasco trata de justificar la toma de fotografías y la filmación por la habitualidad de los desórdenes públicos que acompañan a las convocatorias de huelga general, añadiendo que tales desórdenes eran de público conocimiento en el día de la huelga realizada el 27 de enero de 1993, puesto que, según alega -aunque, como destaca la Sentencia del Juzgado de lo Social, el Gobierno Vasco no desplegó actividad probatoria alguna tendente a acreditar este extremo- ese día ya se habían producido en varios puntos de Donostia-San Sebastián.

En suma, a la vista de estos datos, puede concluirse que en el presente caso concurría la existencia de un bien constitucionalmente legítimo como es la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos y la preservación de la seguridad ciudadana que, en principio, podía justificar la adopción de una medida de control preventivo. No obstante, lo que debemos indagar para concluir nuestro enjuiciamiento es si, como acabamos de apuntar, la medida concreta restrictiva del derecho de huelga resulta constitucionalmente proporcionada, dadas las circunstancias específicas del caso y las garantías concretas adoptadas en su aplicación.

8. En efecto, de conformidad con la doctrina de este Tribunal, la constitucionalidad de cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales viene determinada por la estricta observancia del principio de proporcionalidad. No procede, sin embargo, reproducir aquí en detalle la doctrina de este Tribunal sobre aquel citado principio (por todas, Sentencias 66/1995, 55/1996 y 207/1996 y las por ellas citadas; también, y entre otras, Sentencias 37/1989, mencionada en el escrito de alegaciones del Gobierno Vasco, y 66/1991).

A los efectos que aquí importan, basta con recordar que, como sintetizan las Sentencias 66/1995, fundamento jurídico 5.; 55/1996, fundamentos jurídicos 6., 7., 8. y 9.; y 207/1996, fundamento jurídico 4. e), para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres requisitos o condiciones siguientes: si tal medida es susceptible de

conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto).

No hay inconveniente para aceptar que, en principio, la grabación de imágenes puede ser una medida susceptible de conseguir el objetivo de prevenir desórdenes capaces de comprometer el ejercicio de otros derechos y libertades de los ciudadanos, como igualmente es capaz de captar la comisión de hechos que pueden ser constitutivos de ilícitos penales, pudiendo considerarse aquella grabación, con las debidas cautelas (por ejemplo, sentencia 190/1992, fundamento jurídico 3., respecto de las grabaciones magnetofónicas), como medio de prueba por los órganos judiciales.

Pero, si cabe aceptar lo anterior, por el contrario no puede apreciarse que, en el presente caso y atendidas las circunstancias concurrentes, la grabación de la actividad de quienes trataban de extender y hacer publicidad de la huelga fuera una medida imprescindible y justificada desde la perspectiva de la proporcionalidad, no ya en el sentido genérico de la proporcionalidad que, según el art. 5.2 c) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, debe presidir toda actuación policial, sino en el sentido específico propio del juicio de constitucionalidad relativo a la que hemos denominado proporcionalidad del sacrificio del derecho fundamental (por todas, sentencia 28/1983).

En efecto, debe partirse una vez más de la constatación de que las actividades de propagación y publicidad de la huelga se desarrollaron en todo momento de forma pacífica, dentro del marco legal, con la más absoluta normalidad y sin que se produjera ningún hecho que pudiera considerarse delictivo. El dato de que la huelga convocada fuese una huelga general -sobre cuya licitud constitucional ya se ha pronunciado este Tribunal (sentencia 36/1993, fundamento jurídico 3.)- no modifica la constatación precedente, máxime si se tiene en cuenta que las alegadas alteraciones del orden en otros puntos de la ciudad no han sido probadas. En estas circunstancias, la decisión de filmar la actividad del piquete informativo como medida preventiva, aunque constitucionalmente posible en principio, debe resultar especialmente justificada, sobre todo atendiendo a las garantías concretas aplicadas para evitar efectos no estrictamente necesarios o desproporcionados.

Pues bien, estas garantías, hemos reiterado, no se dieron de modo suficiente en el presente supuesto: en primer lugar, porque, a pesar de la solicitud de los miembros del piquete, no se justificó la medida, siendo así que, según tiene declarado este Tribunal, «la restricción del ejercicio de los derechos fundamentales necesita encontrar una causa específica y el hecho o la razón que la justifique debe explicitarse con el fin de que los destinatarios conozcan las razones por las cuales su derecho se sacrificó» (sentencia 52/1995, fundamento jurídico 5.). En segundo lugar, no se aceptó como posible medida alternativa la identificación personal ofrecida por los participantes en la acción de dar publicidad a la huelga. Por otro lado, no se aportan datos que permitan concluir que dada la ausencia de peligro claro, actual o inminente de producción de violencia o coacción, y, más en general, de desórdenes que arriesgaran el ejercicio de derechos y libertades, fuese insuficiente la presencia de importantes efectivos de las fuerzas de orden público (los órganos judiciales declaran probado que estaban presentes varios coches patrulla de la Ertzaintza frente a algo más de cincuenta miembros del piquete) y, por el contrario, que resultara imprescindible para conseguir la anterior finalidad la filmación ininterrumpida y constante de toda la actividad pacífica de extensión y publicidad de la huelga. Finalmente, y de modo muy especial, hay que insistir en que se constata la desproporción de la medida si se tiene en cuenta su especial incidencia

disuasora y, en consecuencia, limitadora del derecho de huelga, derivada de la inexistencia en aquel momento de específicas previsiones legales sobre los supuestos y procedimientos para llevar a cabo filmaciones, singularmente importantes en materia de conservación, puesta a disposición judicial y derechos de acceso y cancelación de las grabaciones, al margen de las previsiones generales contenidas en la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal (referencia a esta Ley Orgánica pueden encontrarse en las Sentencias 254/1993, fundamento jurídico 9. y 143/1994, fundamento jurídico 7.).

9. Ciertamente, la filmación no produjo una ablación total del derecho de huelga, sino una simple restricción de su ejercicio. No obstante, atendiendo a las circunstancias del caso y teniendo en cuenta que en estos supuestos, en los que un derecho fundamental cuyo ejercicio no está constitucionalmente supeditado a ninguna comunicación previa se ve limitado por una actuación policial preventiva, rige el criterio interpretativo de favor libertatis (sentencia 66/1995, fundamento jurídico 3.), debe concluirse que la captación ininterrumpida de imágenes fue una medida desproporcionada para conseguir la finalidad que se pretendía con la misma. Así parece aceptarlo la Sentencia del Juzgado de lo Social cuando habla del «excesivo celo y rigor» y de la «clara desconfianza» hacia los piquetes que manifiesta la adopción de esta medida, que desconoce «su razón de ser (...) y (...) sus límites». Pero ni esta Sentencia, ni tampoco la dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia, realizaron una adecuada ponderación entre el derecho de huelga y la necesidad de prevenir situaciones de desorden y contrarias a otros derechos y libertades, toda vez que, como se viene razonando, existían medidas menos restrictivas para el derecho fundamental de huelga y a la vez idóneas para asegurar la evitación de desordenes y el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Todo lo anteriormente expuesto conduce al otorgamiento del amparo.

**Fallo:**

**FALLO**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por el Sindicato Langile Abertzaleen Batzordeak (L.A.B.) y, en consecuencia:

1. Reconocer que se han lesionado los derechos fundamentales de libertad sindical y de huelga (art. 28.1 y 2 C.E.) del Sindicato recurrente.

2. Restablecer en su derecho, y, a este fin, declarar la nulidad de las Sentencias del Juzgado de lo Social núm. 3 de San Sebastián, de 14 de marzo de 1994, y de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de 20 de octubre de 1994, en la medida en que no han reparado aquella lesión.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a diecisiete de febrero de mil novecientos noventa y ocho.

***C) Remision: ver en tratados internacionales la referencia a STC 170/2008, de 15 de diciembre de 2008 que permite límites por motivos no***

## **señalados en el artículo 21 CE con apoyo del CEDH. Resarcimiento del derecho**

### **2. Derecho de asociación**

*En el ámbito de este derecho, se ha optado por un análisis particular de la legislación estatal. El mismo permite, en general: observar cómo una ley estatal regula elementos típicos de una ley orgánica: cuestiones de titularidad, contenido del derecho, en particular delimitando las facultades y derechos que implica tanto para la asociación como para el asociado. También se encuentra en esta ley, y al amparo de la constitución, posibles límites externos al derecho y las garantías para su reconocimiento (por ejemplo, límites a denominación, disolución, etc.).*

#### **2. 1. RELACIÓN DE REGULACIÓN**

---

##### *Régimen general de asociaciones*

Art. 22 CE

Ley 1/2002, reguladora del derecho de asociación

Decreto 1440/1965 sobre normas complementarias de la Ley de Asociaciones

Real Decreto sobre denominaciones de Asociaciones y sobre régimen jurídico de los promotores

Real Decreto sobre asociaciones de utilidad pública

Código Penal (arts. 510, 511, 515-521 y 539)

##### *Extranjeros*

Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (art.8)

##### *Registro de asociaciones*

Decreto sobre normas complementarias de la Ley de Asociaciones de 1964

Orden sobre el funcionamiento de los Registros de Asociaciones

Real Decreto sobre denominaciones de Asociaciones y sobre régimen jurídico de los promotores

Real Decreto sobre la inscripción registral de Asociaciones Juveniles

##### *Asociaciones con ánimo de lucro*

Real Decreto Legislativo 1564/1989, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas

Ley 2/1995, de Sociedades de Responsabilidad Limitada

Ley 27/1999, de Cooperativas

Real Decreto 1251/1999, sobre sociedades anónimas deportivas

*Asimismo, hay abundante legislación autonómica.*

## 2. 2. CÓDIGO PENAL

---

**Observa el artículo 515, y considera la constitucionalidad y legalidad de una Asociación de Machistas Españoles (AME). O de una asociación Amigos Contra a los Blancos (ACB).**

*Artículo 515 (y siguientes).*

Son punibles las asociaciones ilícitas, teniendo tal consideración:

Las que tengan por objeto cometer algún delito o, después de constituidas, promuevan su comisión, así como las que tengan por objeto cometer o promover la comisión de faltas de forma organizada, coordinada y reiterada. *Modificada por Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre.*

Las bandas armadas, organizaciones o grupos terroristas.

Las que, aun teniendo por objeto un fin lícito, empleen medios violentos o de alteración o control de la personalidad para su consecución.

Las organizaciones de carácter paramilitar.

Las que promuevan la discriminación, el odio o la 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 sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía, o inciten a ello.

Las que promuevan el tráfico ilegal de personas. Añadido por Ley Orgánica 4/2000, de 11 de Enero

## 2. 3 .LEY ORGÁNICA DE ASOCIACIONES (EXTRACTOS)

---

- 1. Observa cuáles son las asociaciones de relevancia constitucional (Exposición de motivos, I).**
- 2. En la Exposición de motivos, II, observa las “dos facetas” de la protección del derecho de asociación. Ten en cuenta las mismas como contenido básico del derecho. ¿Se te ocurre un conflicto de una faceta “contra” la otra faceta?**
- 3. ¿En teoría, puede la Administración controlar materialmente la legalización de una asociación, en especial al gestionar los registros? (Exp. Motivos, V). Lee el artículo 30, y en particular el apartado 4º. Observa luego lo que se afirma en la sentencia 219/2001 que luego se incluye en los materiales.**
- 4. Para la Exposición de motivos, cuáles los son los cuatro “elementos esenciales del contenido del derecho de asociación” (IX).**

5. A la vista del texto de la ley, ¿es posible ser obligado a formar parte de una asociación? (art. 2).
6. Observa lo afirmado en el artículo 2. 5º. ¿Te suscita alguna duda de constitucionalidad? ¿Crees que una asociación de partidarios del franquismo, o del estalinismo obligatoriamente ha de ser “democrática” por cuanto a su organización interna”.
7. Puede recibir subvenciones una asociación de mujeres progresistas que sólo admita la entrada a mujeres, o una asociación de lesbianas (art. 4. 5º).
8. ¿A partir de qué momento tiene personalidad jurídica la asociación?, ¿es necesaria la inscripción para ello? (art. 5).
9. Quiero fundar la asociación “La Constitución es una basura intelectual”. Es posible desde el artículo 8 y el resto del ordenamiento jurídico? Cuándo podrían controlar dicha legalidad?
10. Para qué sirve la inscripción registral de la asociación (art. 10).
11. Siete socios de una asociación no registrada han contratado el alquiler del local de la asociación. Como el arrendatario no cobra, decide emprender acciones contra el socio más adinerado ¿actúa correctamente? ¿los otros seis socios tendrán alguna responsabilidad para con el socio más adinerado?
12. ¿Es posible que la asociación sólo permita ser miembro de los órganos de representación a los hombres, o a los hombres blancos? (art. 11 y 21).
13. En el terreno de la responsabilidad (art. 15), quiénes responden en general (decisiones, deudas, daños). Responden en todo caso?
14. Observa los derechos de los asociados del artículo 21 y considera si son derechos fundamentales.
15. Con unos colegas, quiero constituir la “Asociación de campaneros de España”, puedo hacerlo en el registro de mi Comunidad Autónoma? (arts. 25-26).
16. Garantías: ¿puede la Administración disolver una asociación?
17. Garantías: ¿puede disolverse judicialmente la asociación porque su nombre se considere que vulnera civilmente el derecho al honor de un colectivo, por ejemplo?
18. Soy miembro de una asociación, he sido expulsado, ante qué orden jurisdiccional puedo recurrir y por qué tipo de procedimiento. (recuerde parte general)
19. Pertenezco a la directiva de una Asociación, me han denegado el cambio de estatutos en el Registro autonómico, qué vías de recurso tengo?

**Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación Don Juan Carlos I, Rey de España.**

A todos los que la presente vieren y entendieren, sabed:

Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley Orgánica:

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I

El derecho fundamental de asociación, reconocido en el artículo 22 de la Constitución, y de antigua tradición en nuestro constitucionalismo, constituye un fenómeno sociológico y político, como tendencia natural de las personas y como instrumento de participación, respecto al cual los poderes públicos no pueden permanecer al margen.

Nuestra Constitución no es ajena a estas ideas y, partiendo del principio de libertad asociativa, contiene normas relativas a asociaciones de relevancia constitucional, como los partidos políticos (artículo 6), los sindicatos (artículos 7 y 28), las confesiones religiosas (artículo 16), las asociaciones de consumidores y usuarios (artículo 51) y las organizaciones profesionales (artículo 52), y de una forma general define, en su artículo 22, los principios comunes a todas las asociaciones, eliminando el sistema de control preventivo, contenido en la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, y posibilitando su ejercicio.

...

### III

El derecho de asociación proyecta su protección desde una doble perspectiva; por un lado, como derecho de las personas en el ámbito de la vida social, y, por otro lado, como capacidad de las propias asociaciones para su funcionamiento.

La Ley, a lo largo de su articulado y sistemáticamente ubicadas, expresamente desarrolla las dos facetas.

En cuanto a la primera, aparecen los aspectos positivos, como la libertad y la voluntariedad en la constitución de las asociaciones, paralelamente a la contemplación de la titularidad del derecho a constituir asociaciones, sin perjuicio de las condiciones que para su ejercicio establece la legislación vigente, y los derechos inherentes a la condición de asociado; y los negativos, que implican que nadie pueda ser obligado a ingresar en una asociación o a permanecer en su seno.

La segunda recoge la capacidad de las asociaciones para inscribirse en el Registro correspondiente; para establecer su propia organización en el marco de la Ley; para la realización de actividades dirigidas al cumplimiento de sus fines en el marco de la legislación sectorial específica; y, finalmente, para no sufrir interferencia alguna de las Administraciones, como tan rotundamente plasma el apartado 4 del artículo 22 de la Constitución, salvo la que pudiera venir determinada por la concurrencia de otros valores, derechos o libertades constitucionales que deban ser objeto de protección al mismo tiempo y nivel que el derecho de asociación.

### IV

La creciente importancia que las asociaciones tienen en el tráfico jurídico aconseja, como garantía de quienes entren en dicho tráfico, que la Ley tome como punto de referencia -en relación con su régimen de responsabilidad- el momento en que se produce la inscripción en el Registro correspondiente.

Esta misma garantía hace necesaria la regulación de extremos importantes en el tráfico jurídico, como son el contenido del acta fundacional y de los estatutos, la modificación, disolución y liquidación de las asociaciones, sus obligaciones documentales y contables, y la publicidad de la identidad de los miembros de los órganos de dirección y administración.

La consecuencia de la inscripción en el Registro será la separación entre el patrimonio de la asociación y el patrimonio de los asociados, sin perjuicio de la existencia, y posibilidad de exigencia, de la responsabilidad de aquéllos que, con sus actos u omisiones, causen a la asociación o a terceros daños o perjuicios.

#### V

Del contenido del artículo 22.3 de la Constitución se deriva que la Administración carece, al gestionar los Registros, de facultades que pudieran entrañar un control material de legalización o reconocimiento.

Por ello, se regula el procedimiento de inscripción en los límites constitucionales mencionados, estableciéndose la inscripción por silencio positivo en coherencia con el hecho de tratarse del ejercicio de un derecho fundamental.

#### VI

La presente Ley reconoce la importancia del fenómeno asociativo, como instrumento de integración en la sociedad y de participación en los asuntos públicos, ante el que los poderes públicos han de mantener un cuidadoso equilibrio, de un lado en garantía de la libertad asociativa, y de otro en protección de los derechos y libertades fundamentales que pudieran encontrarse afectados en el ejercicio de aquélla.

Resulta patente que las asociaciones desempeñen un papel fundamental en los diversos ámbitos de la actividad social, contribuyendo a un ejercicio activo de la ciudadanía y a la consolidación de una democracia avanzada, representando los intereses de los ciudadanos ante los poderes públicos y desarrollando una función esencial e imprescindible, entre otras, en las políticas de desarrollo, medio ambiente, promoción de los derechos humanos, juventud, salud pública, cultura, creación de empleo y otras de similar naturaleza, para lo cual la Ley contempla el otorgamiento de ayudas y subvenciones por parte de las diferentes Administraciones públicas conforme al marco legal y reglamentario de carácter general que las prevé, y al específico que en esa materia se regule legalmente en el futuro.

Por ello, se incluye un capítulo dedicado al fomento que incorpora, con modificaciones adjetivas, el régimen de las asociaciones de utilidad pública, recientemente actualizado, como instrumento dinamizador de la realización de actividades de interés general, lo que redundará decisivamente en beneficio de la colectividad.

No puede olvidarse, en este aspecto, el importante papel de los voluntarios, por lo que la Administración deberá tener en cuenta la existencia y actividad de los voluntarios en sus respectivas asociaciones, en los términos establecidos en la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado.

#### VII

En el capítulo VII se contemplan las garantías jurisdiccionales, sin las cuales el ejercicio del derecho de asociación podría convertirse en una mera declaración de principios.

La aplicación de los procedimientos especiales para la protección de los derechos fundamentales de la persona, correspondientes en cada orden jurisdiccional, no ofrece duda alguna, en todos aquellos aspectos que constituyen el contenido fundamental del derecho de asociación.

Asimismo, el apartado 4 del artículo 22 de la Constitución es objeto de desarrollo, estableciéndose las causas de suspensión y disolución judicial de las asociaciones; y, en cuanto a la tutela, en procedimiento ordinario, de los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y civil, la Ley no modifica, en esencia, la situación preexistente, remitiéndose en cuanto a la competencia jurisdiccional a la Ley Orgánica del Poder Judicial.

...

## IX

La presente Ley, en virtud de lo dispuesto en la disposición final primera, es claramente respetuosa con la doctrina del Tribunal Constitucional, que se contiene en la sentencia de 23 de julio de 1998, en cuanto a la reserva de ley orgánica, y en lo que se refiere al sistema de distribución competencial que se desprende de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Por ello, también se ha tenido en cuenta la legislación autonómica existente en materia de asociaciones.

El rango de Ley Orgánica, ex artículo 81.1 de la Constitución, alcanza, en los términos del apartado 1, de la disposición final primera, a los preceptos de la Ley considerados como elementos esenciales del contenido del derecho de asociación, que se manifiesta en cuatro dimensiones: en la libertad de creación de asociaciones y de adscripción a las ya creadas; en la libertad de no asociarse y de dejar de pertenecer a las mismas; en la libertad de organización y funcionamiento internos sin injerencias exteriores; y en un conjunto de facultades de los asociados considerados individualmente frente a las asociaciones a las que pertenecen.

El artículo 149.1.1 de la Constitución habilita al Estado para regular y garantizar el contenido primario, las facultades elementales y los límites esenciales en aquello que sea necesario para garantizar la igualdad de todos los españoles, y la presente ley concreta dicha habilitación, en el ejercicio del derecho de asociación, en los aspectos relativos a la definición del concepto legal de asociación, así como en el régimen jurídico externo de las asociaciones, aspectos todos ellos que requieren un tratamiento uniforme.

El segundo de los títulos competenciales que se manifiesta en la Ley es el previsto en el artículo 149.1.6 de la Constitución, en cuanto se refiere a la legislación procesal y que responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales.

La definición y régimen de las asociaciones declaradas de utilidad pública estatal tiene como finalidad estimular la participación de las asociaciones en la realización de actividades de interés general, y por ello se dicta al amparo del artículo 149.1.14 de la Constitución.

Las restantes normas de la Ley son sólo de aplicación a las asociaciones de competencia estatal, competencia que alcanzará a todas aquellas asociaciones para las cuales las Comunidades Autónomas no ostenten competencias exclusivas, y, en su caso, a las asociaciones extranjeras.

En definitiva, con la presente Ley se pretende superar la vigente normativa preconstitucional tomando como criterios fundamentales la estructura democrática de las asociaciones y su ausencia de fines lucrativos, así como garantizar la participación de las personas en éstas, y la participación misma de las asociaciones en la vida social y política, desde un espíritu de libertad y pluralismo, reconociendo, a su vez, la importancia de las funciones que cumplen como agentes sociales de cambio y transformación social, de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

### CAPÍTULO I

#### Disposiciones generales

#### Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

1. La presente Ley Orgánica tiene por objeto desarrollar el derecho de asociación reconocido en el artículo 22 de la Constitución y establecer aquellas normas de régimen jurídico de las asociaciones que corresponde dictar al Estado.

2. El derecho de asociación se regirá con carácter general por lo dispuesto en la presente Ley Orgánica, dentro de cuyo ámbito de aplicación se incluyen todas las asociaciones que no tengan fin de lucro y que no estén sometidas a un régimen asociativo específico.

3. Se regirán por su legislación específica los partidos políticos; los sindicatos y las organizaciones empresariales; las iglesias, confesiones y comunidades religiosas; las federaciones deportivas; las asociaciones de consumidores y usuarios; así como cualesquiera otras reguladas por leyes especiales.

Las asociaciones constituidas para fines exclusivamente religiosos por las iglesias, confesiones y comunidades religiosas se regirán por lo dispuesto en los tratados internacionales y en las leyes específicas, sin perjuicio de la aplicación supletoria de las disposiciones de la presente Ley Orgánica.

4. Quedan excluidas del ámbito de aplicación de la presente Ley las comunidades de bienes y propietarios y las entidades que se rijan por las disposiciones relativas al contrato de sociedad, cooperativas y mutualidades, así como las uniones temporales de empresas y las agrupaciones de interés económico.

#### Artículo 2. Contenido y principios.

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente para la consecución de fines lícitos.

2. El derecho de asociación comprende la libertad de asociarse o crear asociaciones, sin necesidad de autorización previa.

3. Nadie puede ser obligado a constituir una asociación, a integrarse en ella o a permanecer en su seno, ni a declarar su pertenencia a una asociación legalmente constituida.

4. La constitución de asociaciones y el establecimiento de su organización y funcionamiento se llevarán a cabo dentro del marco de la Constitución, de la presente Ley Orgánica y del resto del ordenamiento jurídico.

5. La organización interna y el funcionamiento de las asociaciones deben ser democráticos, con pleno respeto al pluralismo. Serán nulos de pleno derecho los pactos, disposiciones estatutarias y acuerdos que desconozcan cualquiera de los aspectos del derecho fundamental de asociación.

6. Las entidades públicas podrán ejercitar el derecho de asociación entre sí, o con particulares, como medida de fomento y apoyo, siempre que lo hagan en igualdad de condiciones con éstos, al objeto de evitar una posición de dominio en el funcionamiento de la asociación.

7. Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales.

8. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar.

9. La condición de miembro de una determinada asociación no puede ser, en ningún caso, motivo de favor, de ventaja o de discriminación a ninguna persona por parte de los poderes públicos.

#### Artículo 3. Capacidad.

Podrán constituir asociaciones, y formar parte de las mismas, las personas físicas y las personas jurídicas, sean éstas públicas o privadas, con arreglo a los siguientes principios:

a. Las personas físicas necesitan tener la capacidad de obrar y no estar sujetas a ninguna condición legal para el ejercicio del derecho.

b. Los menores no emancipados de más de catorce años con el consentimiento, documentalmente acreditado, de las personas que deban suplir su capacidad, sin perjuicio del régimen previsto para las asociaciones infantiles, juveniles o de alumnos en el artículo 7.2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

c. Los miembros de las Fuerzas Armadas o de los Institutos Armados de naturaleza militar habrán de atenerse a lo que dispongan las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas y el resto de sus normas específicas para el ejercicio del derecho de asociación.

d. Los Jueces, Magistrados y Fiscales habrán de atenerse a lo que dispongan sus normas específicas para el ejercicio del derecho de asociación en lo que se refiere a asociaciones profesionales.

e. Las personas jurídicas de naturaleza asociativa requerirán el acuerdo expreso de su órgano competente, y las de naturaleza institucional, el acuerdo de su órgano rector.

f. Las asociaciones podrán constituir federaciones, confederaciones o uniones, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos para la constitución de asociaciones, con acuerdo expreso de sus órganos competentes.

g. Las personas jurídico-públicas serán titulares del derecho de asociación en los términos del artículo 2.6 de la presente Ley, salvo que establezcan lo contrario sus normas constitutivas y reguladoras, a cuyo tenor habrá de atenerse, en todo caso, el ejercicio de aquél.

#### Artículo 4. Relaciones con la Administración.

1. Los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, fomentarán la constitución y el desarrollo de las asociaciones que realicen actividades de interés general.

2. La Administración no podrá adoptar medidas preventivas o suspensivas que interfieran en la vida interna de las asociaciones.

3. El otorgamiento de ayudas o subvenciones públicas y, en su caso, el reconocimiento de otros beneficios legal o reglamentariamente previstos, estará condicionado al cumplimiento de los requisitos establecidos en cada caso.

4. La Administración competente ofrecerá el asesoramiento y la información técnica de que disponga, cuando sea solicitada, por quienes acometan proyectos asociativos de interés general.

5. Los poderes públicos no facilitarán ningún tipo de ayuda a las asociaciones que en su proceso de admisión o en su funcionamiento discriminen por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

6. Los poderes públicos no facilitarán ayuda alguna, económica o de cualquier otro tipo, a aquellas asociaciones que con su actividad promuevan o justifiquen el odio o la violencia contra personas físicas o jurídicas, o enaltezcan o justifiquen por cualquier medio los delitos de terrorismo o de quienes hayan participado en su ejecución, o la realización de actos que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas de los delitos terroristas o de sus familiares.

Se considerará, a estos efectos, que una asociación realiza las actividades previstas en el párrafo anterior, cuando alguno de los integrantes de sus órganos de representación, o cualesquier otro miembro activo, haya sido condenado por sentencia firme por pertenencia, actuación al servicio o colaboración con banda armada en tanto no haya cumplido completamente la condena, si no hubiese rechazado públicamente los

finés y los medios de la organización terrorista a la que perteneció o con la que colaboró o apoyó o exaltó.

Asimismo, se considerará actividad de la asociación cualquier actuación realizada por los miembros de sus órganos de gobierno y de representación, o cualesquiera otros miembros activos, cuando hayan actuado en nombre, por cuenta o en representación de la asociación, aunque no constituya el fin o la actividad de la asociación en los términos descritos en sus Estatutos.

Lo dispuesto en este apartado se entiende sin perjuicio de lo establecido en la legislación penal y en el artículo 30.4 de la presente Ley.

## CAPÍTULO II

### Constitución de las asociaciones

#### Artículo 5. Acuerdo de constitución.

1. Las asociaciones se constituyen mediante acuerdo de tres o más personas físicas o jurídicas legalmente constituidas, que se comprometen a poner en común conocimientos, medios y actividades para conseguir unas finalidades lícitas, comunes, de interés general o particular, y se dotan de los Estatutos que rigen el funcionamiento de la asociación.

2. El acuerdo de constitución, que incluirá la aprobación de los Estatutos, habrá de formalizarse mediante acta fundacional, en documento público o privado. Con el otorgamiento del acta adquirirá la asociación su personalidad jurídica y la plena capacidad de obrar, sin perjuicio de la necesidad de su inscripción a los efectos del artículo 10.

3. Lo establecido en este artículo se aplicará también para la constitución de federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones.

#### Artículo 6. Acta fundacional.

1. El acta fundacional ha de contener:

a. El nombre y apellidos de los promotores de la asociación si son personas físicas, la denominación o razón social si son personas jurídicas, y, en ambos casos, la nacionalidad y el domicilio.

b. La voluntad de los promotores de constituir una asociación, los pactos que, en su caso, hubiesen establecido y la denominación de ésta.

c. Los Estatutos aprobados que regirán el funcionamiento de la asociación, cuyo contenido se ajustará a las prescripciones del artículo siguiente.

d. Lugar y fecha de otorgamiento del acta, y firma de los promotores, o de sus representantes en el caso de personas jurídicas.

e. La designación de los integrantes de los órganos provisionales de gobierno.

2. Al acta fundacional habrá de acompañar, para el caso de personas jurídicas, una certificación del acuerdo válidamente adoptado por el órgano competente, en el que aparezca la voluntad de constituir la asociación y formar parte de ella y la designación de la persona física que la representará; y, en el caso de las personas físicas, la acreditación de su identidad. Cuando los otorgantes del acta actúen a través de representante, se acompañará a la misma la acreditación de su identidad.

#### Artículo 7. Estatutos.

1. Los Estatutos deberán contener los siguientes extremos:

a. La denominación.

b. El domicilio, así como el ámbito territorial en que haya de realizar principalmente sus actividades.

- c. La duración, cuando la asociación no se constituya por tiempo indefinido.
  - d. Los fines y actividades de la asociación, descritos de forma precisa.
  - e. Los requisitos y modalidades de admisión y baja, sanción y separación de los asociados y, en su caso, las clases de éstos. Podrán incluir también las consecuencias del impago de las cuotas por parte de los asociados.
  - f. Los derechos y obligaciones de los asociados y, en su caso, de cada una de sus distintas modalidades.
  - g. Los criterios que garanticen el funcionamiento democrático de la asociación.
  - h. Los órganos de gobierno y representación, su composición, reglas y procedimientos para la elección y sustitución de sus miembros, sus atribuciones, duración de los cargos, causas de su cese, la forma de deliberar, adoptar y ejecutar sus acuerdos y las personas o cargos con facultad para certificarlos y requisitos para que los citados órganos queden válidamente constituidos, así como la cantidad de asociados necesaria para poder convocar sesiones de los órganos de gobierno o de proponer asuntos en el orden del día.
  - i. El régimen de administración, contabilidad y documentación, así como la fecha de cierre del ejercicio asociativo.
  - j. El patrimonio inicial y los recursos económicos de los que se podrá hacer uso.
  - k. Causas de disolución y destino del patrimonio en tal supuesto, que no podrá desvirtuar el carácter no lucrativo de la entidad.
2. Los Estatutos también podrán contener cualesquiera otras disposiciones y condiciones lícitas que los promotores consideren convenientes, siempre que no se opongan a las leyes ni contradigan los principios configuradores de la asociación.

3. El contenido de los Estatutos no podrá ser contrario al ordenamiento jurídico.

#### Artículo 8. Denominación.

- 1. La denominación de las asociaciones no podrá incluir término o expresión que induzca a error o confusión sobre su propia identidad, o sobre la clase o naturaleza de la misma, en especial, mediante la adopción de palabras, conceptos o símbolos, acrónimos y similares propios de personas jurídicas diferentes, sean o no de naturaleza asociativa.
- 2. No serán admisibles las denominaciones que incluyan expresiones contrarias a las leyes o que puedan suponer vulneración de los derechos fundamentales de las personas.

3. Tampoco podrá coincidir, o asemejarse de manera que pueda crear confusión, con ninguna otra previamente inscrita en el Registro en el que proceda su inscripción, ni con cualquier otra persona jurídica pública o privada, ni con entidades preexistentes, sean o no de nacionalidad española, ni con personas físicas, salvo con el consentimiento expreso del interesado o sus sucesores, ni con una marca registrada notoria, salvo que se solicite por el titular de la misma o con su consentimiento.

#### Artículo 9. Domicilio.

- 1. Las asociaciones que se constituyan con arreglo a la presente Ley tendrán su domicilio en España, en el lugar que establezcan sus Estatutos, que podrá ser el de la sede de su órgano de representación, o bien aquel donde desarrolle principalmente sus actividades.
- 2. Deberán tener domicilio en España, las asociaciones que desarrollen actividades principalmente dentro de su territorio.
- 3. Sin perjuicio de lo que disponga el ordenamiento comunitario, las asociaciones extranjeras para poder ejercer actividades en España, de forma estable o duradera, deberán establecer una delegación en territorio español.

#### Artículo 10. Inscripción en el Registro.

1. Las asociaciones reguladas en la presente Ley deberán inscribirse en el correspondiente Registro, a los solos efectos de publicidad.

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

3. Los promotores realizarán las actuaciones que sean precisas, a efectos de la inscripción, respondiendo en caso contrario de las consecuencias de la falta de la misma.

4. Sin perjuicio de la responsabilidad de la propia asociación, los promotores de asociaciones no inscritas responderán, personal y solidariamente, de las obligaciones contraídas con terceros. En tal caso, los asociados responderán solidariamente por las obligaciones contraídas por cualquiera de ellos frente a terceros, siempre que hubieran manifestado actuar en nombre de la asociación.

### CAPÍTULO III

#### Funcionamiento de las asociaciones

#### Artículo 11. Régimen de las asociaciones.

1. El régimen de las asociaciones, en lo que se refiere a su constitución e inscripción, se determinará por lo establecido en la presente Ley Orgánica y en las disposiciones reglamentarias que se dicten en su desarrollo.

2. En cuanto a su régimen interno, las asociaciones habrán de ajustar su funcionamiento a lo establecido en sus propios Estatutos, siempre que no estén en contradicción con las normas de la presente Ley Orgánica y con las disposiciones reglamentarias que se dicten para la aplicación de la misma.

3. La Asamblea General es el órgano supremo de gobierno de la asociación, integrado por los asociados, que adopta sus acuerdos por el principio mayoritario o de democracia interna y deberá reunirse, al menos, una vez al año.

4. Existirá un órgano de representación que gestione y represente los intereses de la asociación, de acuerdo con las disposiciones y directivas de la Asamblea General. Sólo podrán formar parte del órgano de representación los asociados.

Para ser miembro de los órganos de representación de una asociación, sin perjuicio de lo que establezcan sus respectivos Estatutos, serán requisitos indispensables: ser mayor de edad, estar en pleno uso de los derechos civiles y no estar incurso en los motivos de incompatibilidad establecidos en la legislación vigente.

5. En el caso de que los miembros de los órganos de representación puedan recibir retribuciones en función del cargo, deberán constar en los Estatutos y en las cuentas anuales aprobadas en asamblea.

#### Artículo 12. Régimen interno.

Si los Estatutos no lo disponen de otro modo, el régimen interno de las asociaciones será el siguiente:

a. Las facultades del órgano de representación se extenderán, con carácter general, a todos los actos propios de las finalidades de la asociación, siempre que no requieran, conforme a los Estatutos, autorización expresa de la Asamblea General.

b. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 11.3, la Asamblea General se convocará por el órgano de representación, con carácter extraordinario, cuando lo solicite un número de asociados no inferior al 10 %.

c. La Asamblea General se constituirá válidamente, previa convocatoria efectuada quince días antes de la reunión, cuando concurren a ella, presentes o representados, un

tercio de los asociados, y su presidente y su secretario serán designados al inicio de la reunión.

d. Los acuerdos de la Asamblea General se adoptarán por mayoría simple de las personas presentes o representadas, cuando los votos afirmativos superen a los negativos. No obstante, requerirán mayoría cualificada de las personas presentes o representadas, que resultará cuando los votos afirmativos superen la mitad, los acuerdos relativos a disolución de la asociación, modificación de los Estatutos, disposición o enajenación de bienes y remuneración de los miembros del órgano de representación.

#### Artículo 13. Régimen de actividades.

1. Las asociaciones deberán realizar las actividades necesarias para el cumplimiento de sus fines, si bien habrán de atenerse a la legislación específica que regule tales actividades.

2. Los beneficios obtenidos por las asociaciones, derivados del ejercicio de actividades económicas, incluidas las prestaciones de servicios, deberán destinarse, exclusivamente, al cumplimiento de sus fines, sin que quepa en ningún caso su reparto entre los asociados ni entre sus cónyuges o personas que convivan con aquéllos con análoga relación de afectividad, ni entre sus parientes, ni su cesión gratuita a personas físicas o jurídicas con interés lucrativo.

#### Artículo 14. Obligaciones documentales y contables.

1. Las asociaciones han de disponer de una relación actualizada de sus asociados, llevar una contabilidad que permita obtener la imagen fiel del patrimonio, del resultado y de la situación financiera de la entidad, así como las actividades realizadas, efectuar un inventario de sus bienes y recoger en un libro las actas de las reuniones de sus órganos de gobierno y representación. Deberán llevar su contabilidad conforme a las normas específicas que les resulten de aplicación.

2. Los asociados podrán acceder a toda la documentación que se relaciona en el apartado anterior, a través de los órganos de representación, en los términos previstos en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.

3. Las cuentas de la asociación se aprobarán anualmente por la Asamblea General.

#### Artículo 15. Responsabilidad de las asociaciones inscritas.

1. Las asociaciones inscritas responden de sus obligaciones con todos sus bienes presentes y futuros.

2. Los asociados no responden personalmente de las deudas de la asociación.

3. Los miembros o titulares de los órganos de gobierno y representación, y las demás personas que obren en nombre y representación de la asociación, responderán ante ésta, ante los asociados y ante terceros por los daños causados y las deudas contraídas por actos dolosos, culposos o negligentes.

4. Las personas a que se refiere el apartado anterior responderán civil y administrativamente por los actos y omisiones realizados en el ejercicio de sus funciones, y por los acuerdos que hubiesen votado, frente a terceros, a la asociación y a los asociados.

5. Cuando la responsabilidad no pueda ser imputada a ningún miembro o titular de los órganos de gobierno y representación, responderán todos solidariamente por los actos y omisiones a que se refieren los apartados 3 y 4 de este artículo, a menos que puedan acreditar que no han participado en su aprobación y ejecución o que expresamente se opusieron a ellas.

6. La responsabilidad penal se regirá por lo establecido en las leyes penales.

#### Artículo 16. Modificación de los Estatutos.

1. La modificación de los Estatutos que afecte al contenido previsto en el artículo 7 requerirá acuerdo adoptado por la Asamblea General convocada específicamente con tal objeto, deberá ser objeto de inscripción en el plazo de un mes y sólo producirá efectos, tanto para los asociados como para los terceros, desde que se haya procedido a su inscripción en el Registro de Asociaciones correspondiente, rigiendo para la misma el sentido del silencio previsto en el artículo 30.1 de la presente Ley.

Las restantes modificaciones producirán efectos para los asociados desde el momento de su adopción con arreglo a los procedimientos estatutarios, mientras que para los terceros será necesaria, además, la inscripción en el Registro correspondiente.

2. La inscripción de las modificaciones estatutarias se sujetará a los mismos requisitos que la inscripción de los Estatutos.

#### Artículo 17. Disolución.

1. Las asociaciones se disolverán por las causas previstas en los Estatutos y, en su defecto, por la voluntad de los asociados expresada en Asamblea General convocada al efecto, así como por las causas determinadas en el artículo 39 del Código Civil y por sentencia judicial firme.

2. En todos los supuestos de disolución deberá darse al patrimonio el destino previsto en los Estatutos.

#### Artículo 18. Liquidación de la asociación.

1. La disolución de la asociación abre el período de liquidación, hasta el fin del cual la entidad conservará su personalidad jurídica.

2. Los miembros del órgano de representación en el momento de la disolución se convierten en liquidadores, salvo que los Estatutos establezcan otra cosa o bien los designe la Asamblea General o el juez que, en su caso, acuerde la disolución.

3. Corresponde a los liquidadores:

- a. Velar por la integridad del patrimonio de la asociación.
- b. Concluir las operaciones pendientes y efectuar las nuevas, que sean precisas para la liquidación.
- c. Cobrar los créditos de la asociación.
- d. Liquidar el patrimonio y pagar a los acreedores.
- e. Aplicar los bienes sobrantes de la asociación a los fines previstos por los Estatutos.
- f. Solicitar la cancelación de los asientos en el Registro.

4. En caso de insolvencia de la asociación, el órgano de representación o, si es el caso, los liquidadores han de promover inmediatamente el oportuno procedimiento concursal ante el juez competente.

### CAPÍTULO IV

#### Asociados

#### Artículo 19. Derecho a asociarse.

La integración en una asociación constituida es libre y voluntaria, debiendo ajustarse a lo establecido en los Estatutos.

#### Artículo 20. Sucesión en la condición de asociado.

La condición de asociado es intransmisible, salvo que los Estatutos dispongan otra cosa, por causa de muerte o a título gratuito.

#### Artículo 21. Derechos de los asociados.

Todo asociado ostenta los siguientes derechos:

- a. A participar en las actividades de la asociación y en los órganos de gobierno y representación, a ejercer el derecho de voto, así como a asistir a la Asamblea General, de acuerdo con los Estatutos.
- b. A ser informado acerca de la composición de los órganos de gobierno y representación de la asociación, de su estado de cuentas y del desarrollo de su actividad.
- c. A ser oído con carácter previo a la adopción de medidas disciplinarias contra él y a ser informado de los hechos que den lugar a tales medidas, debiendo ser motivado el acuerdo que, en su caso, imponga la sanción.
- d. A impugnar los acuerdos de los órganos de la asociación que estime contrarios a la ley o a los Estatutos.

Artículo 22. Deberes de los asociados.

Son deberes de los asociados:

- a. Compartir las finalidades de la asociación y colaborar para la consecución de las mismas.
- b. Pagar las cuotas, derramas y otras aportaciones que, con arreglo a los Estatutos, puedan corresponder a cada socio.
- c. Cumplir el resto de obligaciones que resulten de las disposiciones estatutarias.
- d. Acatar y cumplir los acuerdos válidamente adoptados por los órganos de gobierno y representación de la asociación.

Artículo 23. Separación voluntaria.

1. Los asociados tienen derecho a separarse voluntariamente de la asociación en cualquier tiempo.
2. Los Estatutos podrán establecer que, en caso de separación voluntaria de un asociado, éste pueda percibir la participación patrimonial inicial u otras aportaciones económicas realizadas, sin incluir las cuotas de pertenencia a la asociación que hubiese abonado, con las condiciones, alcances y límites que se fijen en los Estatutos. Ello se entiende siempre que la reducción patrimonial no implique perjuicios a terceros.

## CAPÍTULO V

Registros de asociaciones

Artículo 24. Derecho de inscripción.

El derecho de asociación incluye el derecho a la inscripción en el Registro de Asociaciones competente, que sólo podrá denegarse cuando no se reúnan los requisitos establecidos en la presente Ley Orgánica.

...

Artículo 29. Publicidad.

1. Los Registros de Asociaciones son públicos.
2. La publicidad se hará efectiva mediante certificación del contenido de los asientos, por nota simple informativa o por copia de los asientos y de los documentos depositados en los Registros o por medios informáticos o telemáticos que se ajustará a los requisitos establecidos en la normativa vigente en materia de protección de datos de carácter personal.

Artículo 30. Régimen jurídico de la inscripción.

1. El plazo de inscripción en el correspondiente Registro será, en todo caso, de tres meses desde la recepción de la solicitud en el órgano competente. Transcurrido el plazo

de inscripción señalado en el párrafo anterior sin que se haya notificado resolución expresa, se podrá entender estimada la solicitud de inscripción.

La Administración procederá a la inscripción, limitando su actividad a la verificación del cumplimiento de los requisitos que han de reunir el acta fundacional y los Estatutos.

2. Cuando se adviertan defectos formales en la solicitud o en la documentación que la acompaña, o cuando la denominación coincida con otra inscrita o pueda inducir a error o confusión con ella, o cuando la denominación coincida con una marca registrada notoria salvo que se solicite por el titular de la misma o con su consentimiento, se suspenderá el plazo para proceder a la inscripción y se abrirá el correspondiente para la subsanación de los defectos advertidos.

3. Cuando la entidad solicitante no se encuentre incluida en el ámbito de aplicación de la presente Ley o no tenga naturaleza de asociación, la Administración, previa audiencia de la misma, denegará su inscripción en el correspondiente Registro de Asociaciones e indicará al solicitante cuál es el registro u órgano administrativo competente para inscribirla. La denegación será siempre motivada.

4. Cuando se encuentren indicios racionales de ilicitud penal en la constitución de la entidad asociativa, por el órgano competente se dictará resolución motivada, dándose traslado de toda la documentación al Ministerio Fiscal o al órgano jurisdiccional competente, y comunicando esta circunstancia a la entidad interesada, quedando suspendido el procedimiento administrativo hasta tanto recaiga resolución judicial firme.

Cuando se encuentren indicios racionales de ilicitud penal en la actividad de la entidad asociativa, el órgano competente dictará resolución motivada, dando traslado de toda la documentación al Ministerio Fiscal o al órgano jurisdiccional competente, y comunicando esta circunstancia a la entidad interesada.

5. En los supuestos de los apartados 2 y 3 de este artículo podrán interponerse los recursos procedentes ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, y en el supuesto del apartado 4 ante el orden jurisdiccional penal.

...

## CAPÍTULO VII

### Garantías jurisdiccionales

#### Artículo 37. Tutela judicial.

El derecho de asociación regulado en esta Ley Orgánica será tutelado por los procedimientos especiales para la protección de los derechos fundamentales de la persona, correspondientes en cada orden jurisdiccional, y, en su caso, por el procedimiento de amparo constitucional ante el Tribunal Constitucional en los términos establecidos en su Ley Orgánica.

#### Artículo 38. Suspensión y disolución judicial.

1. Salvo los supuestos de disolución por voluntad de los asociados, las asociaciones sólo podrán ser suspendidas en sus actividades, o disueltas, por resolución motivada de la autoridad judicial competente.

2. La disolución de las asociaciones sólo podrá declararse en los siguientes casos:

a. Cuando tengan 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.

3. En los procesos a que se refiere el apartado anterior, el órgano judicial competente, de oficio o a instancia de parte, podrá acordar la suspensión provisional de la asociación hasta que se dicte sentencia.

#### Artículo 39. Orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

El orden jurisdiccional contencioso-administrativo será competente en todas las cuestiones que se susciten en los procedimientos administrativos instruidos en aplicación de la presente Ley Orgánica, de conformidad con las reglas establecidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

#### Artículo 40. Orden jurisdiccional civil.

1. El orden jurisdiccional civil será competente, en los términos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial, en relación con las pretensiones derivadas del tráfico jurídico privado de las asociaciones, y de su funcionamiento interno.

2. Los acuerdos y actuaciones de las asociaciones podrán ser impugnados por cualquier asociado o persona que acredite un interés legítimo, si los estimase contrarios al ordenamiento jurídico, por los trámites del juicio que corresponda.

3. Los asociados podrán impugnar los acuerdos y actuaciones de la asociación que estimen contrarios a los Estatutos dentro del plazo de cuarenta días, a partir de la fecha de adopción de los mismos, instando su rectificación o anulación y la suspensión preventiva en su caso, o acumulando ambas pretensiones por los trámites establecidos en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

4. En tanto se resuelven las contiendas de orden interno que puedan suscitarse en las asociaciones, las solicitudes de constancia registral que se formulen sobre las cuestiones controvertidas sólo darán lugar a anotaciones provisionales.

#### Artículo 41. Comunicaciones.

Los Jueces y Tribunales ordenarán la inclusión en los correspondientes Registros de Asociaciones de las resoluciones judiciales que determinen:

- a. La inscripción de las asociaciones.
- b. La suspensión o disolución de las asociaciones inscritas.
- c. La modificación de cualquiera de los extremos de los Estatutos de las asociaciones inscritas.
- d. El cierre de cualquiera de sus establecimientos.
- e. Cualesquiera otras resoluciones que afecten a actos susceptibles de inscripción registral.

...

### 2. 4. SENTENCIA 219/2001 (EL REGISTRO COMO POSIBLE CONTROL MATERIAL DE LA ASOCIACIÓN)

---

1. **Observa cómo el tribunal señala que la inscripción es un deber de la administración y que no hacerlo o hacerlo mal puede ser lesión del derecho de asociación. FJ 5º**
2. **Observa ya en FJ 6º en el significado de “a los solos efectos de publicidad” para el tribunal, en especial cuando dice “que la exigencia de publicidad registral no es ocasión para que la**

**Administración realice un control material sobre las asociaciones”.**

- 3. Observa el matiz que se hizo cuando no se trató de un partido político. Crees ahora que es verdad en la inscripción cabe o no un control material por la administración.**
- 4. Qué es, pues, lo que permite controlar el Tribunal Constitucional en el registro de asociaciones.**

5. Teniendo presente lo que antecede podemos ya pasar a determinar si la denegación por la Administración de la inscripción de los Estatutos de la Hermandad [Hermandad de Personal Militar en Situación Ajena al Servicio Activo] tras su modificación en 1990 ha lesionado el derecho de asociación que el art. 22 CE le reconoce, como pretende la recurrente, o si aquel acto administrativo se halla amparado por una justificación que puede considerarse constitucionalmente legítima, como ha alegado el Abogado del Estado.

A tal fin es conveniente destacar, en primer lugar, que el art. 22.3 CE establece, literalmente, que «las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad». Es cuestión indiscutida por las partes que la publicidad registral se extiende a las modificaciones estatutarias de la asociación. Máxime cuando, como ocurre en el presente caso, la modificación afecta a elementos tan esenciales como son el nombre y la composición subjetiva. Y es que sólo la continua correspondencia del Registro con la realidad permite cumplir el fin de publicidad a que se refiere el art. 22.3 CE.

Sentado lo anterior hay que precisar que la inscripción no es sólo una carga de la asociación ya creada, sino también una prestación debida por la Administración encargada del correspondiente Registro, a fin de que la libertad de asociación se realice plenamente. Se trata, incluso, de una prestación administrativa cuya realización defectuosa puede resultar lesiva del derecho de asociación. En este sentido, ya en la sentencia 291/1993, de 18 de octubre, sobre la Unión Democrática de Guardias Civiles, FJ 2, tuvimos ocasión de declarar que la omisión de toda actividad administrativa ante una petición de inscripción lesionaba, por sí, el derecho de asociación (art. 22 CE) de quienes promovían aquella inscripción. Siguiendo la línea marcada en aquella Sentencia, debemos añadir ahora que no sólo la omisión administrativa, sino también una denegación de inscripción infundada o arbitraria, puede lesionar el derecho de asociación de la Hermandad. Este es, por lo demás, el criterio seguido por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 30 de junio de 1994, en relación con la inscripción de la Asociación de Usuarios de Viviendas Militares, y donde expresamente se daba continuidad a la doctrina de nuestra sentencia 291/1993. En el caso que nos ocupa no cabe discusión sobre la existencia de una restricción a la publicidad registral que pedía la Hermandad.

6. La doctrina de este Tribunal viene haciendo hincapié en que **la inscripción registral de las asociaciones es «a los solos efectos de publicidad», como expresamente enuncia el art. 22.3 CE.** De esta forma, en la sentencia 85/1986, de 25 de junio, sobre el Partido Comunista de Aragón, FJ 2, declaramos que la exigencia de publicidad registral no es ocasión para que la Administración realice un control material sobre las asociaciones, máxime en relación con un tipo de asociación, como es un partido político, que goza de protección constitucional reforzada. *Este mismo criterio lo reiteramos -con algún matiz-* en la sentencia 291/1993, FJ 2, donde la asociación no era ya un partido político, sino la Unión Democrática de Guardias Civiles; añadimos entonces que de la interdicción del control material por la Administración no resulta que en todo caso sea obligatoria la inscripción registral. *Siguiendo esta*

*advertencia y atendiendo al texto del art. 22.3 CE hay que afirmar que la inscripción registral es debida en relación con las «asociaciones constituidas al amparo de este artículo». Por tanto, la denegación de la inscripción será lícita siempre que se refiera a una asociación no amparada por el art. 22 CE.*

*[el resto de la sentencia analiza si la Hermandad era o no una asociación reivindicativa al punto de ser un sindicato militar, excluido por el artículo 28. 1 CE, esto es, controla materialmente si se trata de una asociación excluida por la Constitución.]...*

8.

12. La exposición que precede es de suyo suficiente para estimar que la denegación por la Administración del acceso de las modificaciones estatutarias de la Hermandad recurrente al Registro de Asociaciones, a los fines del art. 22.3 CE, denegación posteriormente confirmada en vía judicial, carece de justificación constitucional. Y ello porque no puede en absoluto establecerse, en el momento de decidir sobre la inscripción postulada y a la vista de los estatutos presentados, que la Hermandad recurrente sea una asociación cuya inscripción pueda impedirse al amparo de la Constitución y, más concretamente, al amparo del art. 22 CE o del art. 28.1 CE.

## 2. 5. OBLIGACIÓN DE FORMAR PARTE DE ASOCIACIONES, COLEGIACIÓN OBLIGATORIA

---

*La libre asociación, como todas las libertades, incluye el derecho de no formar parte de asociaciones. No obstante, como todas las libertades, es susceptible de limitaciones, al punto de que se pueden configurar obligaciones de formar parte de colegios profesionales. El siguiente extracto permite observar los criterios que se aplican a esta intervención en el derecho de asociación.*

*¿Basta de declaración de una profesión como colegial para poder imponer la obligación de formar parte de un Colegio profesional? ¿Qué exige el tribunal?*

*La doctrina básica sobre la materia es la STC 194/1998, de 1 de octubre:*

“la colegiación obligatoria, como requisito exigido por la Ley para el ejercicio de la profesión, no constituye una vulneración del principio y derecho de libertad asociativa, activa o pasiva, ni tampoco un obstáculo para la elección profesional (art. 35 CE), dada la habilitación concedida al legislador por el art. 36» (STC 89/1989, de 11 de mayo, FJ 8), sin embargo, «el legislador, al hacer uso de la habilitación que le confiere el art. 36 CE, deberá hacerlo de forma tal que restrinja lo menos posible y de modo justificado, tanto el derecho de asociación (art. 22) como el libre ejercicio profesional y de oficio (art. 35) y que al decidir, en cada caso concreto, la creación de un colegio profesional haya de tener en cuenta que, al afectar la existencia de éste a los derechos fundamentales mencionados, sólo será constitucionalmente lícita cuando esté justificado por la necesidad de un interés público» (STC 194/1998, de 1 de octubre, FJ 4). Así, «la calificación de una profesión como colegiada, con la consecuente incorporación obligatoria, requiere, desde el punto de vista constitucional, la existencia de intereses generales que puedan verse afectados o, dicho de otro modo, la necesaria consecución de fines públicos constitucionalmente relevantes. La legitimidad de esa decisión dependerá de que el colegio desempeñe, efectivamente, funciones de tutela del interés de quienes son destinatarios de los servicios prestados por los profesionales que lo integran, así como de la relación que exista entre la concreta actividad profesional con determinados derechos, valores y bienes constitucionalmente garantizados;

extremos que podrán ser considerados por este Tribunal» (SSTC 194/1998, de 1 de octubre, FJ 4).”

Recientemente, el Tribunal Constitucional a diferencia de otros supuestos anteriores (ejemplo: médicos y profesores de educación física), considera que la colegiación obligatoria de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local no se presenta como un instrumento necesario para la ordenación de su actividad profesional, pues se trata de funcionarios públicos que ejercen su actividad exclusivamente en el ámbito de la Administración pública (STC 76/2003, de 23 de abril, FJ 7).

### 3. Partidos políticos y su procedimiento de ilegalización

*Nos encontramos ante una de las asociaciones de relevancia constitucional más típicas –con los sindicatos-. Su régimen constitucional viene definido por el artículo 22 matizado y conformado por el artículo 6. El desarrollo legal de este derecho en España ha sido –y es- bastante deficiente. En primer lugar, un “dejar hacer” ha marcado la materia, en segundo lugar, con la ley de 2002, la cuestión del conflicto vasco y el partido HB, EH, EHAK, Batasuna, etc. ha absorbido y determinado la regulación normalizada de la materia. Lo cierto, es que salvo la cuestión de la declaración de no constitucionalidad de un partido político, muy conflictiva en todo caso, queda prácticamente sin regulación la materia.*

*En particular se va a observar el régimen general y el de ilegalización de partidos. El mismo habría de ser completado, necesariamente, con las ya diversas resoluciones del Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad de la Ley, la continuidad de partidos ilegales y los criterios para determinarlo. Lo cierto es que la convulsión política en la materia no ayuda a analizar desde el estricto punto de vista jurídico la materia en España.*

#### 3.1. LEY ORGÁNICA 6/2002, DE PARTIDOS POLÍTICOS

1. **¿Crees que un extranjero puede crear un partido político en España?, ¿Y formar parte de él? Piensa en un extranjero que pueda votar y ser votado a las elecciones municipales. (art. 1).**
2. **¿En que momento adquiere un partido personalidad jurídica? (art. 3).**
3. **El artículo 4. 2º permite la suspensión de la inscripción de un partido en razón del “Examen de los requisitos para la inscripción” (art. 5). ¿Crees que esta suspensión –para comprobar, por ejemplo, si el partido cae en ilícito penal-concuerda con la doctrina de que estos derechos (asociación, por ejemplo) no pueden ser sometidos a control previo?**
4. **¿En virtud del artículo 6 y del artículo 9 crees que es posible el “Partido contra la democracia de España”? ¿y el “Partido nazifascista español”?**
5. **Observa los requisitos del artículo 7. ¿Consideras que aseguran la democraticidad de los partidos políticos?**
6. **Puede el Partido de las Mujeres de Europa, limitar el acceso a hombres, ¿y limitar el acceso a los cargos directivos? (art. 8).**

7. **Crees que un partido puede –como se señala en la prensa habitualmente- expulsar al día siguiente a un diputado o concejal tráfuga, o tras saltar un escándalo de corrupción (art. 8. 3).**
8. **Los derechos del artículo 8, son derechos fundamentales, cuáles.**
9. **Observa las actividades que pueden llevar a la ilegalización de un partido (art. 9. 2) y las conductas que expresan tales actividades. (art. 9. 3). Crees que es constitucional obligar a todos los partidos condenar todo acto terrorista expresamente.**
10. **Observa los medios de comprobación de tales actividades (art. 9. 4).**
11. **En qué procedimientos judiciales puede declararse la disolución judicial? Y la suspensión?**
12. **Quiénes pueden instar la declaración de ilegalidad de un partido al Tribunal Supremo –sala 61- (art. 11)?**
13. **Observa los efectos de la disolución judicial, en particular el trámite de ejecución para que sea efectivo con relación a la continuidad o sucesión de un partido disuelto. Art. 12. 1. b. Subraya los elementos para la detección de dicha continuidad.**
14. **Quién puede incitar al Tribunal Supremo a considerar la continuidad del partido ilegal en una nueva forma? Art. 12. 3º**

[...]

## CAPÍTULO I

De la creación de los Partidos Políticos

### *Artículo 1. Libertad de creación y afiliación.*

1. Los españoles podrán crear libremente partidos políticos conforme a lo dispuesto en la Constitución y en la presente Ley Orgánica.
2. La afiliación a un partido político es libre y voluntaria. Nadie puede ser obligado a constituir un partido o a integrarse o a permanecer en el mismo.
3. Los partidos políticos podrán constituir e inscribir federaciones, confederaciones y uniones de partidos mediante el cumplimiento de lo previsto en el presente capítulo y previo acuerdo expreso de sus órganos competentes.

### *Artículo 2. Capacidad para constituir.*

1. Los promotores de un partido político deben ser personas físicas, mayores de edad, que se encuentren en el pleno ejercicio de sus derechos, no estén sujetos a ninguna condición legal para el ejercicio de los mismos y no hayan sido penalmente condenados por asociación ilícita, o por alguno de los delitos graves previstos en los Títulos XXI a XXIV del Código Penal. Esta última causa de incapacidad no afectará a quienes hayan sido judicialmente rehabilitados.
2. Los partidos políticos constituidos podrán establecer en sus estatutos la creación y reconocimiento de organizaciones juveniles.

### *Artículo 3. Constitución y personalidad jurídica.*

1. El acuerdo de constitución habrá de formalizarse mediante acta fundacional, que deberá constar en documento público y contener, en todo caso, la identificación personal de los promotores, la denominación del partido que se propone constituir, los

integrantes de los órganos directivos provisionales, el domicilio y los estatutos por los que habrá de girarse el partido que trata de constituirse.

La denominación de los partidos no podrá incluir términos o expresiones que induzcan a error o confusión sobre su identidad o que sean contrarias a las leyes o los derechos fundamentales de las personas. Tampoco podrá coincidir, asemejarse o identificarse, aun fonéticamente, con la de ningún otro partido previamente inscrito en el Registro o declarado ilegal, disuelto o suspendido por decisión judicial, con la identificación de personas físicas, o con la denominación de entidades preexistentes o marcas registradas.

2. Los partidos políticos adquieren personalidad jurídica por la inscripción en el Registro de Partidos Políticos que, a estos efectos, existirá en el Ministerio del Interior, previa presentación en aquel del acta fundacional suscrita por sus promotores, acompañada de aquellos documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos previstos en la presente Ley Orgánica.

#### *Artículo 4. Inscripción en el Registro.*

1. Los promotores de los partidos políticos realizarán las actuaciones necesarias para su inscripción. Los promotores de partidos no inscritos responderán personal y solidariamente de las obligaciones contraídas con terceros, cuando hubieren manifestado actuar en nombre del partido.

2. Dentro de los veinte días siguientes a la presentación de la documentación completa en el Registro de Partidos Políticos, el Ministerio del Interior procederá a practicar la inscripción del partido. Dicho plazo quedará, sin embargo, suspendido si se considera necesario iniciar alguno de los procedimientos previstos en el artículo siguiente.

3. Salvo en los casos de suspensión del plazo a que se refiere el apartado anterior, transcurridos los veinte días de que dispone el Ministerio del Interior, se entenderá producida la inscripción, que confiere la personalidad jurídica, hace pública la constitución y los estatutos del mismo, vincula a los poderes públicos, y es garantía tanto para los terceros que se relacionan con el partido como para sus propios miembros.

4. La inscripción en el Registro producirá efectos indefinidamente mientras no se anote en el mismo su suspensión o disolución, bien por notificación de la decisión acordada por el propio partido de acuerdo con las previsiones estatutarias, bien por ser declarado judicialmente ilegal y disuelto o suspendido. Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 10 y, en cuanto al alcance y efectos de la suspensión, en el apartado 8 del artículo 11 de la presente Ley Orgánica.

#### *Artículo 5. Examen de los requisitos para la inscripción.*

1. Cuando se adviertan defectos formales en el acta fundacional o en la documentación que la acompaña, o cuando los proponentes carezcan de capacidad, el Ministerio del Interior lo pondrá en conocimiento de los interesados para que puedan subsanar los defectos advertidos. En tal caso, el plazo de inscripción se suspenderá desde el momento de la notificación y se reanudará una vez que los mismos hayan sido debidamente corregidos.

2. Cuando de la documentación presentada se deduzcan indicios racionales en relación con la ilicitud penal del partido, el Ministerio del Interior lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, dentro del plazo de veinte días a que se refiere el artículo anterior, mediante resolución fundada que irá acompañada de los elementos probatorios disponibles para apreciar dichos indicios.

3. El Ministerio Fiscal, en el plazo de veinte días desde que reciba la comunicación a que se refiere el apartado anterior, optará, en función de que se consideren suficientes

o no los indicios de ilicitud penal, por ejercer ante la jurisdicción penal las acciones que correspondan o por devolver la comunicación al Ministerio del Interior a los efectos de completar la inscripción.

4. La remisión de la comunicación al Ministerio Fiscal determinará la suspensión del plazo previsto en el apartado 2 del artículo anterior, durante todo el tiempo que medie hasta la devolución por el mismo al Ministerio del Interior de la comunicación fundada en la no apreciación de motivos suficientes de ilicitud penal o hasta que el Juez Penal resuelva sobre la procedencia de la inscripción o, en su caso, como medida cautelar, sobre la reanudación provisional del plazo para la inscripción. Dicha remisión y la correspondiente suspensión del plazo para la inscripción serán inmediatamente notificadas a los promotores interesados.

5. Las actuaciones administrativas relacionadas con la inscripción del partido político podrán recurrirse ante la jurisdicción contencioso-administrativa conforme a las previsiones de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

6. Cuando se persiguiese la inscripción en el Registro de Partidos Políticos de un partido que pretenda continuar o suceder la actividad de otro declarado ilegal y disuelto, se actuará conforme a lo previsto en el artículo 12 de esta Ley Orgánica.

## CAPÍTULO II

De la organización, funcionamiento y actividades de los Partidos Políticos

### *Artículo 6. Principios democrático y de legalidad.*

Los partidos políticos se ajustarán en su organización, funcionamiento y actividad a los principios democráticos y a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes.

### *Artículo 7. Organización y funcionamiento.*

1. La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos deberán ser democráticos.

2. Sin perjuicio de su capacidad organizativa interna, los partidos deberán tener una asamblea general del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de compromisarios, y a la que corresponderá, en todo caso, en cuanto órgano superior de gobierno del partido, la adopción de los acuerdos más importantes del mismo, incluida su disolución.

3. Los órganos directivos de los partidos se determinarán en los estatutos y deberán ser provistos mediante sufragio libre y secreto.

4. Los estatutos o los reglamentos internos que los desarrollen, deberán fijar para los órganos colegiados un plazo de convocatoria suficiente de las reuniones para preparar los asuntos a debate, el número de miembros requerido para la inclusión de asuntos en el orden del día, unas reglas de deliberación que permitan el contraste de pareceres y la mayoría requerida para la adopción de acuerdos. Esta última será, por regla general, la mayoría simple de presentes o representados.

5. Los estatutos deberán prever, asimismo, procedimientos de control democrático de los dirigentes elegidos.

### *Artículo 8. Derechos y deberes de los afiliados.*

1. Los miembros de los partidos políticos deben ser personas físicas, mayores de edad, y no tener limitada ni restringida su capacidad de obrar. Todos tendrán iguales derechos y deberes.

2. Los estatutos contendrán una relación detallada de los derechos de los afiliados, incluyendo, en todo caso, los siguientes:

A participar en las actividades del partido y en los órganos de gobierno y representación, a ejercer el derecho de voto, así como asistir a la Asamblea general, de acuerdo con los estatutos.

A ser electores y elegibles para los cargos del mismo.

A ser informados acerca de la composición de los órganos directivos y de administración o sobre las decisiones adoptadas por los órganos directivos, sobre las actividades realizadas y sobre la situación económica.

A impugnar los acuerdos de los órganos del partido que estimen contrarios a la Ley o a los estatutos.

3. La expulsión y el resto de medidas sancionadoras que impliquen privación de derechos a los afiliados sólo podrán imponerse mediante procedimientos contradictorios, en los que se garantice a los afectados el derecho a ser informados de los hechos que den lugar a tales medidas, el derecho a ser oídos con carácter previo a la adopción de las mismas, el derecho a que el acuerdo que imponga una sanción sea motivado, y el derecho a formular, en su caso, recurso interno.

4. Los afiliados a un partido político cumplirán las obligaciones que resulten de las disposiciones estatutarias y, en todo caso, las siguientes:

a. Compartir las finalidades del partido y colaborar para la consecución de las mismas.

b. Respetar lo dispuesto en los estatutos y en las leyes.

c. Acatar y cumplir los acuerdos válidamente adoptados por los órganos directivos del partido.

d. Abonar las cuotas y otras aportaciones que, con arreglo a los estatutos, puedan corresponder a cada uno.

Artículo 9. Actividad.

1. Los partidos políticos ejercerán libremente sus actividades. Deberán respetar en las mismas los valores constitucionales, expresados en los principios democráticos y en los derechos humanos. Desarrollarán las funciones que constitucionalmente se les atribuyen de forma democrática y con pleno respeto al pluralismo.

2. Un partido político será declarado ilegal cuando su actividad vulnere los principios democráticos, particularmente cuando con la misma persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, mediante alguna de las siguientes conductas, realizadas de forma reiterada y grave:

a. Vulnerar sistemáticamente las libertades y derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas, o la exclusión o persecución de personas por razón de su ideología, religión o creencias, nacionalidad, raza, sexo u orientación sexual.

b. Fomentar, propiciar o legitimar la violencia como método para la consecución de objetivos políticos o para hacer desaparecer las condiciones precisas para el ejercicio de la democracia, del pluralismo y de las libertades políticas.

c. Complementar y apoyar políticamente la acción de organizaciones terroristas para la consecución de sus fines de subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública, tratando de someter a un clima de terror a los poderes públicos, a determinadas personas o grupos de la sociedad o a la población en general, o contribuir a multiplicar los efectos de la violencia terrorista y del miedo y la intimidación generada por la misma.

3. Se entenderá que en un partido político concurren las circunstancias del apartado anterior cuando se produzca la repetición o acumulación de alguna de las conductas siguientes:

a. Dar apoyo político expreso o tácito al terrorismo, legitimando las acciones terroristas para la consecución de fines políticos al margen de los cauces pacíficos y democráticos, o exculpando y minimizando su significado y la violación de derechos fundamentales que comporta.

b. Acompañar la acción de la violencia con programas y actuaciones que fomentan una cultura de enfrentamiento y confrontación civil ligada a la actividad de los terroristas, o que persiguen intimidar, hacer desistir, neutralizar o aislar socialmente a quienes se oponen a la misma, haciéndoles vivir cotidianamente en un ambiente de coacción, miedo, exclusión o privación básica de las libertades y, en particular, de la libertad para opinar y para participar libre y democráticamente en los asuntos públicos.

c. Incluir regularmente en sus órganos directivos o en sus listas electorales personas condenadas por delitos de terrorismo que no hayan rechazado públicamente los fines y los medios terroristas, o mantener un amplio número de sus afiliados doble militancia en organizaciones o entidades vinculadas a un grupo terrorista o violento, salvo que hayan adoptado medidas disciplinarias contra éstos conducentes a su expulsión.

d. Utilizar como instrumentos de la actividad del partido, conjuntamente con los propios o en sustitución de los mismos, símbolos, mensajes o elementos que representen o se identifiquen con el terrorismo o la violencia y con las conductas asociadas al mismo.

e. Ceder, en favor de los terroristas o de quienes colaboran con ellos, los derechos y prerrogativas que el ordenamiento, y concretamente la legislación electoral, conceden a los partidos políticos.

f. Colaborar habitualmente con entidades o grupos que actúen de forma sistemática de acuerdo con una organización terrorista o violenta, o que amparan o apoyan al terrorismo o a los terroristas.

g. Apoyar desde las instituciones en las que se gobierna, con medidas administrativas, económicas o de cualquier otro orden, a las entidades mencionadas en el párrafo anterior.

h. Promover, dar cobertura o participar en actividades que tengan por objeto recompensar, homenajear o distinguir las acciones terroristas o violentas o a quienes las cometen o colaboran con las mismas.

i. Dar cobertura a las acciones de desorden, intimidación o coacción social vinculadas al terrorismo o la violencia.

4. Para apreciar y valorar las actividades a que se refiere el presente artículo y la continuidad o repetición de las mismas a lo largo de la trayectoria de un partido político, aunque el mismo haya cambiado de denominación, se tendrán en cuenta las resoluciones, documentos y comunicados del partido, de sus órganos y de sus Grupos parlamentarios y municipales, el desarrollo de sus actos públicos y convocatorias ciudadanas, las manifestaciones, actuaciones y compromisos públicos de sus dirigentes y de los miembros de sus Grupos parlamentarios y municipales, las propuestas formuladas en el seno de las instituciones o al margen de las mismas, así como las actitudes significativamente repetidas de sus afiliados o candidatos.

Serán igualmente tomadas en consideración las sanciones administrativas impuestas al partido político o a sus miembros y las condenas penales que hayan recaído sobre sus dirigentes, candidatos, cargos electos o afiliados, por delitos

tipificados en los Títulos XXI a XXIV del Código Penal, sin que se hayan adoptado medidas disciplinarias contra éstos conducentes a su expulsión.

### CAPÍTULO III

De la disolución o suspensión judicial de los Partidos Políticos

#### Artículo 10. Disolución o suspensión judicial.

1. Además de por decisión de sus miembros, acordada por las causas y por los procedimientos previstos en sus estatutos, sólo procederá la disolución de un partido político o, en su caso, su suspensión, por decisión de la autoridad judicial competente y en los términos previstos en los apartados 2 y 3 del presente artículo. La disolución surtirá efectos desde su anotación en el Registro de Partidos Políticos, previa notificación del propio partido o del órgano judicial que decrete la disolución.

2. La disolución judicial de un partido político será acordada por el órgano jurisdiccional competente en los casos siguientes:

a. Cuando incurra en supuestos tipificados como asociación ilícita en el Código Penal.

b. Cuando vulnere de forma continuada, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos, conforme a lo previsto en los artículos 7 y 8 de la presente Ley Orgánica.

c. Cuando de forma reiterada y grave su actividad vulnere los principios democráticos o persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, mediante las conductas a que se refiere el artículo 9.

3. La suspensión judicial de un partido político sólo procederá si así lo dispone el Código Penal. Podrá acordarse también como medida cautelar, en virtud de lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal o en los términos del apartado 8 del artículo 11 de la presente Ley Orgánica.

4. El supuesto previsto en el párrafo a) del apartado 2 del presente artículo será resuelto por el Juez competente en el orden jurisdiccional penal, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Enjuiciamiento Criminal y el Código Penal.

5. Los supuestos previstos en los párrafos b) y c) del apartado 2 de este artículo serán resueltos por la Sala especial del Tribunal Supremo regulada en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo siguiente de la presente Ley Orgánica, que tendrá carácter preferente.

6. La eventual coincidencia en el tiempo de los procedimientos judiciales previstos en los anteriores apartados 4 y 5 de este artículo respecto de un mismo partido político no interferirá la continuación de ambos hasta su finalización, produciendo cada uno de ellos los correspondientes efectos. No podrá, por el contrario, acordarse la disolución voluntaria de un partido político cuando se haya iniciado un proceso de declaración judicial de ilegalidad del mismo por razón de uno u otro apartado o de ambos.

#### Artículo 11. Procedimiento.

1. Estén legitimados para instar la declaración de ilegalidad de un partido político y su consecuente disolución, en virtud de lo dispuesto en los párrafos b) y c) del apartado 2 del artículo anterior de esta Ley Orgánica, el Gobierno y el Ministerio Fiscal.

El Congreso de los Diputados o el Senado podrán instar al Gobierno que solicite la ilegalización de un partido político, quedando obligado el Gobierno a formalizar la correspondiente solicitud de ilegalización, previa deliberación del Consejo de Ministros, por las causas recogidas en el artículo 9 de la presente Ley Orgánica. La tramitación de este acuerdo se ajustará al procedimiento establecido, respectivamente, por la Mesa del Congreso de los Diputados y del Senado.

2. La acción por la que se pretende la declaración a que se refiere el apartado anterior se iniciará mediante demanda presentada ante la Sala especial del Tribunal Supremo prevista en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, a la que se adjuntarán los documentos que acrediten la concurrencia de los motivos de ilegalidad.

3. La Sala procederá inmediatamente al emplazamiento del partido político afectado, dándole traslado de la demanda, para que pueda comparecer ante la misma en el plazo de ocho días. Una vez comparecido en debida forma o transcurrido el plazo correspondiente sin haberlo realizado, la Sala analizará la admisión inicial de la demanda pudiendo inadmitir la misma mediante auto si concurre alguna de las siguientes causas:

a. Que se hubiera interpuesto por persona no legitimada o no debidamente representada.

b. Que manifiestamente no se cumplan los requisitos sustantivos o de forma para su admisión.

c. Que la demanda carezca manifiestamente de fundamento.

La apreciación de la concurrencia de alguna de las causas indicadas se pondrá de manifiesto a las partes para que puedan formular alegaciones sobre la misma en el plazo común de diez días.

4. Una vez admitida la demanda se emplazará al demandado, si hubiere comparecido, para la contestación a la demanda por el plazo de veinte días.

5. Si las partes lo han propuesto en sus escritos de demanda o de contestación o la Sala lo considera necesario, se abrirá un período de prueba que se regirá en cuanto a sus plazos y sustanciación por las reglas que sobre este extremo se contienen en los capítulos V y VI del Título I del Libro II de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

6. Del conjunto de la prueba practicada se dará vista a las partes, que podrán formular alegaciones sobre las mismas por plazo sucesivo de veinte días, transcurridos los cuales, se hayan formalizado o no, el proceso quedará concluso para sentencia que deberá dictarse en veinte días.

7. La sentencia dictada por la Sala especial del Tribunal Supremo, que podrá declarar la disolución del partido político o desestimar la demanda, no será objeto de recurso alguno sin perjuicio, en su caso, del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, y será ejecutiva desde el momento de su notificación. Si se decreta la disolución, la Sala ordenará la cancelación de la correspondiente inscripción registral, y el fallo producirá los efectos que se determinan en el artículo siguiente de esta Ley Orgánica. Si se desestima la demanda, ésta sólo podrá volver a reiterarse si se presentan ante el Tribunal Supremo nuevos elementos de hecho, suficientes para realizar valoraciones sobre la actividad ilegal de un partido diferentes a las ya contenidas en la sentencia.

8. La Sala, durante la tramitación del proceso, de oficio o a instancia de parte, podrá adoptar cualquiera de las medidas cautelares previstas en la Ley de Enjuiciamiento Civil conforme al procedimiento previsto en la misma. En particular, la Sala podrá acordar la suspensión cautelar de las actividades del partido hasta que se dicte sentencia, con el alcance y los efectos que estime oportunos para salvaguardar el interés general. En tal caso, la Sala ordenará la correspondiente anotación preventiva en el Registro de Partidos Políticos.

#### Artículo 12. Efectos de la disolución judicial.

1. La disolución judicial de un partido político producirá los efectos previstos en las leyes y, en particular, los siguientes:

a. Tras la notificación de la sentencia en la que se acuerde la disolución, procederá el cese inmediato de toda la actividad del partido político disuelto. El incumplimiento de esta disposición dará lugar a responsabilidad, conforme a lo establecido en el Código Penal.

b. Los actos ejecutados en fraude de ley o con abuso de personalidad jurídica no impedirán la debida aplicación de ésta. Se presumirá fraudulenta y no procederá la creación de un nuevo partido político o la utilización de otro ya inscrito en el Registro que continúe o suceda la actividad de un partido declarado ilegal y disuelto.

c. La disolución determinará la apertura de un proceso de liquidación patrimonial, llevado a cabo por tres liquidadores designados por la Sala sentenciadora. El patrimonio neto resultante se destinará por el Tesoro a actividades de interés social o humanitario.

2. Corresponde a la Sala sentenciadora asegurar, en trámite de ejecución de sentencia, que se respeten y ejecuten todos los efectos previstos por las leyes para el supuesto de disolución de un partido político.

3. En particular, corresponderá a la Sala sentenciadora, previa audiencia de los interesados, declarar la improcedencia de la continuidad o sucesión de un partido disuelto a la que se refiere el párrafo b) del apartado 1, teniendo en cuenta para determinar la conexión la similitud sustancial de ambos partidos políticos, de sus estructura, organización y funcionamiento, de las personas que las componen, rigen, representan o administran, de la procedencia de los medios de financiación o materiales, o de cualesquiera otras circunstancias relevantes que, como su disposición a apoyar la violencia o el terrorismo, permitan considerar dicha continuidad o sucesión en contraste con los datos y documentos obrantes en el proceso en el que se decretó la ilegalización y disolución. **Además de las partes de este proceso, podrán instar el pronunciamiento de la Sala sentenciadora el Ministerio del Interior y el Ministerio Fiscal**, en el supuesto de que se presente para su inscripción conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 5 de esta Ley Orgánica.

4. La Sala sentenciadora rechazará fundadamente las peticiones, incidentes y excepciones que se formulen con manifiesto abuso de derecho o entrañen abuso de la personalidad jurídica, fraude de ley o procesal.

#### CAPÍTULO IV

##### De la financiación de los Partidos Políticos

##### Artículo 13. Financiación.

1. La financiación de los partidos políticos se llevará a cabo de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos.

2. De conformidad con la misma y con lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y con la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los partidos políticos asumen las obligaciones formales y personales en relación con la acreditación de fines y cumplimiento de requisitos previstos en la citada normativa en lo que se refiere al control de los fondos públicos que reciben.

...

### 3. 2. SENTENCIA DEL TEDH ASUNTO HERRI BATASUNA Y BATASUNA C. ESPAÑA, DE 30 DE JUNIO DE 2009

---

¿Qué considera el tribunal sobre la finalidad de la decisión de disolver Batasuna?

¿Qué condiciones fija el TEDH para que un partido propugne cambios constitucionales o legales? Y qué posibilidades de actuar contempla para que el estado evite acciones contra la democracia.

¿Qué parámetros y argumentos utiliza el TEDH para considerar necesaria la medida en una sociedad democrática?

62. El Gobierno justifica la disolución como un medio para evitar que los partidos políticos demandantes actúen contra el sistema democrático y las libertades esenciales de los ciudadanos al sostener la violencia y las actividades de la organización terrorista ETA. Sostiene que los demandantes constituyen una amenaza para los derechos humanos, la democracia y el pluralismo. Además, el Gobierno niega que con la disolución se busque eliminar el pluralismo político en España, y recuerda a título de ejemplo la coexistencia pacífica en territorio español de varios partidos políticos de carácter nacionalista o independentista que ejercen normalmente su actividad.

#### b) Apreciación del Tribunal

63. El Tribunal considera que no se ha demostrado por los demandantes que su disolución esté motivada por razones distintas de las esgrimidas por los tribunales internos. En efecto, el Tribunal no puede estar de acuerdo con el argumento de los demandantes referido a intención del Gobierno de excluir de todo debate a la izquierda independentista vasca por medio de la disolución. A este propósito, se adhiere a las observaciones del Gobierno expuestas en el párrafo precedente y recuerda que varios partidos políticos caracterizados como “separatistas” coexisten pacíficamente en diversas comunidades autónomas españolas.

79. Sin embargo, este Tribunal debe recordar igualmente que un partido político puede hacer campaña en favor de un cambio de la legislación o de las estructuras legales o constitucionales del Estado con dos condiciones : (1) los medios utilizados al efecto deben ser desde todo punto de vista legales y democráticos; (2) el cambio propuesto debe ser en sí mismo compatible con los principios democráticos fundamentales. De lo que resulta necesariamente que un partido político cuyos responsables incitan a recurrir a la violencia, o proponen un proyecto político que no respete una o varias reglas de la democracia o que persiga su destrucción y el desconocimiento de los derechos y libertades que ella reconoce, no puede prevalerse de la protección del Convenio contra las sanciones infligidas por estos motivos (ver, mutatis mutandis, Partido socialista y otros c. Turquía, ya citada, §§46 et 47, Partidul Comunistilor (Nepeceristi) y Ungureanu c. Rumanía, ya citada, § 46, Yazar y otros c. Turquía, nºs 22723/93, 22724/93 et 22725/93, § 49, CEDH 2002-11, y Refah Partisi y otros, ya citada, § 98).

81. Este Tribunal considera sin embargo que no puede exigirse del Estado que espere para intervenir, a que un partido político se apropie del poder y comience a poner en práctica un proyecto político incompatible con las normas del Convenio y de la democracia, adoptando medidas concretas dirigidas a realizar tal proyecto y aunque el peligro del mismo para la democracia esté suficientemente demostrado y sea inminente. El Tribunal acepta que cuando la presencia de un peligro tal sea determinada por los

tribunales nacionales como resultado de un examen minucioso sujeto a un control europeo riguroso, un Estado debe poder “razonablemente impedir la realización de un (...) proyecto político, incompatible con las normas del Convenio, antes de que sea puesto en práctica mediante actos concretos que conlleven un riesgo de comprometer la paz civil y el régimen democrático en el país” (Refah Partisi ya citada, § 102).

83. En este sentido, el Tribunal recuerda que el adjetivo « necesaria », en el sentido del artículo 11 § 2, implica una «necesidad social imperiosa». Por ello, el examen de la cuestión de si la disolución de un partido político por riesgo de atentado a los principios democráticos responde a una “necesidad social imperiosa” (ver, por ejemplo, Partido socialista y otros, ya citada, § 49) deberá concentrarse sobre el punto de saber si existen indicios que muestren que el riesgo de daño a la democracia, siempre con la condición de que se acrediten, es suficiente y razonablemente próximo y sobre si los actos y discursos constituyen un todo que da una imagen neta de un modelo de sociedad concebido y propugnado por el partido, y que estaría en contradicción con la concepción de una “sociedad democrática” (Refah Partisi, ya citada, § 104).

86. En conjunto, como han puesto de manifiesto los tribunales internos, se trata de comportamientos muy próximos al apoyo explícito a la violencia y de ensalzamiento de personas verdaderamente ligadas al terrorismo. Así, estos elementos pueden ser vistos como incitadores de conflictos sociales entre los partidarios de los partidos demandantes y el resto de las formaciones políticas, en particular las del País vasco. Recuerda al respecto que los actos y discursos de los miembros y dirigentes de los partidos demandantes invocados por el Tribunal supremo no excluyen el recurso a la fuerza para realizar su designio. Por consiguiente, el Tribunal considera que los argumentos de los tribunales nacionales han justificado suficientemente que las confrontaciones crean el riesgo de provocar movimientos violentos en la sociedad que perturbarían el orden público, como ya ha ocurrido en el pasado.

90. En opinión del Tribunal, las constataciones del Tribunal supremo deben inscribirse en el contexto de la preocupación internacional por la condena de la apología del terrorismo, de la que son exponente en el plano europeo la decisión-marco relativa a la lucha contra el terrorismo aprobada por el Consejo de la Unión europea el 13 de junio de 2002, que contempla la incitación al terrorismo en su artículo 4; la posición común de la Unión europea de 27 de diciembre de 2001 relativa a la lucha contra el terrorismo, adoptada poco después de los atentados del 11 de septiembre que obliga a los Estados a tomar medidas para suprimir “el apoyo activo y pasivo» a las entidades y personas terroristas; y, en fin, la Resolución 1308 (2002) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa relativa a las restricciones que afectan a los partidos políticos en los Estados miembros del Consejo de Europa, así como el convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo, que entró en vigor el 1 de junio de 2007, firmada pero no ratificada por España, que en su artículo 5 prevé la incriminación de la “provocación pública a la comisión de una infracción terrorista”. Además, este último reconoce en su artículo 10 la responsabilidad de las personas morales que participan en las infracciones terroristas que figuran en el Convenio y en su artículo 9 penaliza la contribución a la comisión de una de estas infracciones.

Finalmente, decisión:

1. Dice que no ha habido violación del artículo 11 del Convenio;
2. Dice que no procede examinar separadamente las quejas que afectan al artículo 10 del Convenio.

#### **4. Partidos políticos e imposición de candidaturas electorales equilibradas por sexos. Sentencia 12/2008, de 29 de enero de 2008**

- 1. ¿Considera el tribunal que estamos ante una medida de discriminación inversa?**
- 2. ¿Sobre qué sujetos incide la medida legislativa (FJ 3º)? ¿Qué importancia crees que tiene la fijación de los sujetos (a la vista del FJ 5º) ¿Qué derechos se consideran comprometidos por la decisión legislativa? (FJ 3º)**
- 3. ¿Qué papel juega el artículo 9. 2º CE para resolver la cuestión (FJ 4º).**
- 4. ¿Qué finalidad afirma el Tribunal Constitucional que tiene la medida legislativa? ¿Y qué análisis de la restricción hace el tribunal (FJ 5º)**
- 5. ¿Como justifica el tribunal la especial posibilidad de afectar a los partidos políticos y a sus derechos fundamentales? (FJ 5º) ¿Qué derecho-s de los partidos queda-n afectados? (FJ 5º) ¿Queda afectada la libertad de expresión y la ideológica? (FJ 6º)**
- 6. ¿Qué se afirma del feminismo radical? (FJ 6º).**
- 7. ¿Qué señala el tribunal sobre que las listas equilibradas suponen la fragmentación del cuerpo electora, de una democracia corporativa por intereses parciales o categorías de personas? FJ 10º**

Fj 1º. La literalidad del nuevo art. 44 bis LOREG es la siguiente:

"1. Las candidaturas que se presenten para las elecciones de diputados al Congreso, municipales y de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares canarios en los términos previstos en esta Ley, diputados al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento. Cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de mujeres y hombres será lo más cercana posible al equilibrio numérico.

En las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las Elecciones de las citadas Asambleas Legislativas.

2. También se mantendrá la proporción mínima del cuarenta por ciento en cada tramo de cinco puestos. Cuando el último tramo de la lista no alcance los cinco puestos, la referida proporción de mujeres y hombres en ese tramo será lo más cercana posible al equilibrio numérico, aunque deberá mantenerse en cualquier caso la proporción exigible respecto del conjunto de la lista.

3. A las listas de suplentes se aplicarán las reglas contenidas en los anteriores apartados.

4. Cuando las candidaturas para el Senado se agrupen en listas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 171 de esta Ley, tales listas deberán tener igualmente una

composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que la proporción de unas y otros sea lo más cercana posible al equilibrio numérico".

Por otro lado se añade un nuevo párrafo al apartado 2 del art. 187, redactado en los siguientes términos:

"Lo previsto en el artículo 44 bis de esta Ley no será exigible en las candidaturas que se presenten en los municipios con un número de residentes igual o inferior a 3.000 habitantes".

También se añade el siguiente nuevo párrafo al apartado 3 del art. 201:

"Lo previsto en el artículo 44 bis de esta Ley no será exigible en las candidaturas que se presenten en las islas con un número de residentes igual o inferior a 5.000 habitantes".

La reforma de la disposición adicional primera de la Ley electoral consiste en la modificación de su apartado 2 al objeto de introducir el nuevo art. 44 bis LOREG entre los preceptos que serán aplicables a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas.

Por último se incorpora una nueva disposición transitoria séptima a la Ley electoral redactada en los siguientes términos:

"En las convocatorias a elecciones municipales que se produzcan antes de 2011, lo previsto en el artículo 44 bis sólo será exigible en los municipios con un número de residentes superior a 5.000 habitantes, aplicándose a partir del 1 de enero de ese año la cifra de habitantes prevista en el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 187 de la presente Ley".

2. [...]

Ahora bien, fuera de los mandatos genéricos en favor de la igualdad entre hombres y mujeres, los convenios internacionales (a diferencia de otros textos internacionales a los que se refieren las partes y que pese a su indudable valor político no tienen cabida en el mandato del art. 10.2 CE) no se pronuncian, en principio, sobre los concretos instrumentos utilizables por los Estados para darles cumplimiento.

[...] reforma legislativa, [...]no establece una medida de discriminación inversa o compensatoria (favoreciendo a un sexo sobre otro), sino una fórmula de equilibrio entre sexos, que tampoco es estrictamente paritaria, en cuanto que no impone una total igualdad entre hombres y mujeres, sino la regla de que unos y otras no podrán integrar las candidaturas electorales en una proporción inferior al 40 por 100 (o lo que es lo mismo, superior al 60 por 100). Su efecto, pues es bidireccional, en cuanto que esa proporción se asegura igualmente a uno y otro sexo. [...]

El punto de partida de nuestro análisis se sitúa en el hecho de que el requisito del equilibrio electoral entre sexos tiene por únicos destinatarios directos a quienes pueden presentar candidaturas, esto es, de acuerdo con el art. 44.1 LOREG, exclusivamente a los partidos, federaciones y coaliciones de partidos y a las agrupaciones de electores. No se trata, por tanto, en puridad, de una condición de elegibilidad/causa de inelegibilidad, por lo que no afecta inmediatamente al derecho de sufragio pasivo individual. Es una condición referida a partidos políticos y a agrupaciones de electores, esto es, a entidades jurídicas que no son sujetos de los derechos de sufragio activo y pasivo, cuya vulneración se denuncia.

El problema constitucional de fondo se plantea, por tanto y sobre todo, en el ámbito de los arts. 6 y 9.2 CE, con conexiones inmediatas con los arts. 22 y 16 CE y una inevitable derivación hacia el principio de igualdad (arts. 14 y 23 CE), principalmente, en la medida en que el aludido equilibrio también se exige de las agrupaciones de electores. En cualquier caso es evidente que esa dimensión igualitaria también concurre, porque es imprescindible en el contexto de una legislación que persigue la superación de una realidad social caracterizada por la menor presencia de la mujer en la vida pública; pero sólo lo hace como una perspectiva superpuesta a la principal, esto es, a la que atiende a la libertad de los partidos políticos y de las agrupaciones de electores en la definición de sus candidaturas

como medio cualificado para la realización de su cometido constitucional en tanto que instrumentos para la participación política ciudadana.

4. [...] Dicho de otro modo, el art. 9.2 CE expresa la voluntad del constituyente de alcanzar no sólo la igualdad formal sino también la igualdad sustantiva, al ser consciente de que únicamente desde esa igualdad sustantiva es posible la realización efectiva del libre desarrollo de la personalidad; por ello el constituyente completa la vertiente negativa de proscripción de acciones discriminatorias con la positiva de favorecimiento de esa igualdad material. [...]

Pues bien, en particular del art. 9.2 CE, y de la interpretación sistemática del conjunto de preceptos constitucionales que inciden en este ámbito, deriva la justificación constitucional de que los cauces e instrumentos establecidos por el legislador faciliten la participación de todos los ciudadanos, removiendo, cuando sea preciso, los obstáculos de todo orden, tanto normativos como estrictamente fácticos, que la impidan o dificulten y promoviendo las condiciones garantizadoras de la igualdad de los ciudadanos. En este punto cabe añadir que la igualdad sustantiva no sólo facilita la participación efectiva de todos en los asuntos públicos, sino que es un elemento definidor de la noción de ciudadanía.

5. Dicho lo anterior, al preguntarnos sobre la legitimidad constitucional de la condición impuesta a los partidos por el art. 44 bis LOREG, la respuesta, como razonaremos, ha de ser afirmativa, toda vez que los partidos políticos, como asociaciones cualificadas por sus funciones constitucionales (STC 48/2003, de 12 de marzo), son cauce válido para el logro de la sustantivación de la igualdad formal propugnada por el art. 9.2 CE, precepto éste que dota de legitimidad a las configuraciones legislativas del estatuto jurídico de los partidos, o de sus actividades con relevancia pública, orientadas a la realización efectiva de un principio tan fundamental del orden constitucional como es el de la igualdad (arts. 1.1 y 14 CE). [...]

Así pues el art. 44 bis LOREG persigue la efectividad del art. 14 CE en el ámbito de la representación política, donde, si bien hombres y mujeres son formalmente iguales, es evidente que las segundas han estado siempre materialmente preteridas. Exigir de los partidos políticos que cumplan con su condición constitucional de instrumento para la participación política (art. 6 CE), mediante una integración de sus candidaturas que permita la participación equilibrada de ambos sexos, supone servirse de los partidos para hacer realidad la efectividad en el disfrute de los derechos exigida por el art. 9.2 CE. Y hacerlo, además, de una manera constitucionalmente lícita, pues con la composición de las Cámaras legislativas o de los Ayuntamientos se asegura la incorporación en los procedimientos normativos y de ejercicio del poder público de las mujeres (que suponen la mitad de la población) en un número significativo. Ello resulta coherente, en definitiva, con el principio democrático que reclama la mayor identidad posible entre gobernantes y gobernados.

Que los partidos políticos, dada "su doble condición de instrumentos de actualización del derecho subjetivo de asociación, por un lado y de cauces necesarios para el funcionamiento del sistema democrático, por otro" (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5), coadyuven por imperativo legal -esto es, por mandato del legislador constitucionalmente habilitado para la definición acabada de su estatuto jurídico- a la realización de un objetivo previsto inequívocamente en el art. 9.2 CE no es cuestión que pueda suscitar reparos de legitimidad constitucional, como ahora veremos. Y es que, es su condición de instrumento para la participación política y de medio de expresión del pluralismo como sujetos que concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular (art. 6 CE) lo que cualifica su condición asociativa como partidos y los diferencia netamente de las demás asociaciones, de manera que es perfectamente legítimo que el legislador defina los términos del ejercicio de esas funciones y cometidos de modo que la voluntad popular a cuya formación y expresión concurren y la participación para la que son instrumento sean siempre el

resultado del ejercicio de la libertad y de la igualdad "reales y efectivas" de los individuos, como expresamente demanda el art. 9.2 CE.

Es evidente que la libertad de presentación de candidaturas por los partidos (que, por lo demás, en ésta como en sus demás actividades están sometidos a la Constitución y a la ley, como expresa el art. 6 CE) no es, ni puede ser absoluta. Ya el legislador, en atención a otros valores y bienes constitucionales protegidos, ha limitado esa libertad imponiéndoles determinadas condiciones para la confección de las candidaturas (referidas a la elegibilidad de los candidatos, a la residencia en algunos supuestos, o incluso a que tales candidaturas hayan de serlo mediante listas cerradas y bloqueadas). Esta nueva limitación del equilibrio por razón de sexo, pues, ni es la única, ni carece, por lo que acaba de verse, de fundamento constitucional.

La libertad de selección de candidatos por los partidos se ve ciertamente limitada en razón de todas estas exigencias. La que concretamente ahora estamos examinando también lo hace. Con todo, esa constricción de la libertad del partido resulta perfectamente constitucional por legítima, por razonablemente instrumentada y por no lesiva para el ejercicio de derechos fundamentales. En otras palabras, por satisfacer las exigencias constitucionales para limitar la libertad de los partidos y agrupaciones de electores para confeccionar y presentar candidaturas, que en sentido propio ni siquiera es un derecho fundamental, sino una atribución, implícita en la Constitución (art. 6 CE), que les confiere el legislador (expresamente apoderado por dicho artículo para efectuarla); legislador que goza de una amplia libertad de configuración (aunque no absoluta, claro está). La validez constitucional de estas medidas, como se acaba de decir, resulta clara. En primer lugar porque es legítimo el fin de la consecución de una igualdad efectiva en el terreno de la participación política (arts. 9.2, 14 y 23 CE). En segundo término, porque resulta razonable el régimen instrumentado por el legislador que se limita a exigir una composición equilibrada con un mínimo del 40 por 100 y sin imposición de orden alguno, contemplándose excepciones para las poblaciones de menos de 3.000 habitantes y una dilación en la efectividad de la Ley hasta 2011 para las inferiores a 5.000, y que, por tanto, solo excluye de los procesos electorales a aquellas formaciones políticas que ni tan siquiera aceptan integrar en sus candidaturas a ciudadanos de uno y otro sexo. En fin, porque es inocuo para los derechos fundamentales de quienes, siendo sus destinatarios, los partidos políticos, no son, por definición, titulares de los derechos fundamentales de sufragio activo y pasivo.

Respecto de la aducida vulneración del art. 6 CE en conexión con el art. 22 interesa señalar que aun cuando este Tribunal ha identificado cuatro facetas o dimensiones del derecho fundamental de asociación -libertad de creación de asociaciones y de adscripción a las ya creadas; libertad de no asociarse y de dejar de pertenecer a las mismas; libertad de organización y funcionamiento internos sin injerencias públicas; y, como dimensión inter privados, garantía de un haz de facultades a los asociados individualmente considerados frente a las asociaciones a las que pertenecen o a las que pretendan incorporarse (STC 133/2006, de 27 de abril, FJ 3)-, el motivo impugnatorio que ahora nos ocupa no se refiere propiamente a ninguna de ellas sino más bien a la libertad de actuación externa. Por lo que hace a los ámbitos señalados, habida cuenta de que la normativa cuestionada no atañe a la vertiente individual del derecho fundamental, debemos descartar que produzca intromisión en las dos primeras dimensiones, libertades positiva y negativa de asociación, ni tampoco en la denominada "dimensión inter privados" del derecho fundamental de asociación. Igualmente, como quiera que esa normativa no versa sobre ninguna faceta de la vida interna ordinaria de los partidos políticos, tampoco existe vulneración alguna de la dimensión relativa a la libertad de organización y funcionamiento internos. [...]

6. Frente a lo afirmado en el recurso y en la cuestión, la normativa impugnada tampoco vulnera la libertad ideológica de los partidos políticos ni su libertad de expresión [arts. 16.1 y 20.1 a) CE]. No lo hace, en primer lugar, de la propia ideología feminista. Una norma como el art. 44 bis LOREG no hace innecesarios los partidos o idearios feministas, pero, a partir de ese precepto, es el propio art. 9.2 CE el que, una vez concretado en

términos de Derecho positivo su mandato de efectividad, convierte en constitucionalmente lícita la imposibilidad de presentar candidaturas que quieran hacer testimonio feminista con la presentación de listas integradas únicamente por mujeres. En el nuevo contexto normativo es ya innecesario compensar la mayor presencia masculina con candidaturas exclusivamente femeninas, por la sencilla razón de que aquel desequilibrio histórico deviene un imposible. Ciertamente que un ideario feminista radical que pretenda el predominio femenino no podrá ser constitucionalmente prohibido, pero tampoco podrá pretender sustraerse al mandato constitucional de la igualdad formal (art. 14 CE) ni a las normas dictadas por el legislador para hacer efectiva la igualdad material tal como establece el 9.2 CE. [...]

En particular, no se impide la existencia de formaciones políticas que defiendan activamente la primacía de las personas de un determinado sexo, o que propugnen postulados que pudiéramos denominar "machistas" o "feministas". Lo que exige la disposición adicional que nos ocupa es que cuando se pretenda defender esas tesis accediendo a los cargos públicos electivos se haga partiendo de candidaturas en las que se integran personas de uno y otro sexo.

De otro lado, tampoco padece la libertad ideológica de los partidos en general, es decir, de los que no hacen del feminismo el núcleo de su definición ideológica. Más precisamente, no desaparece el componente instrumental de esa libertad en que consiste su capacidad para incluir en sus candidaturas a quienes resulten más capacitados o idóneos para la oferta pública de su programa en la concurrencia electoral y, después, en su caso, para defender el programa del partido en el seno de las instituciones en las que hayan podido integrarse como representantes de la voluntad popular. Esa libertad de los partidos no es, como ya se ha dicho, absoluta o ilimitada, y también se ve condicionada por todos los requisitos jurídicos constitutivos de la capacidad electoral, entre otros, y para el caso de las elecciones generales, el de la nacionalidad, o por aquellos que, como el ahora examinado, no afectan a aquella capacidad individual, sino a los partidos y agrupaciones habilitados para la presentación de candidaturas, y entre los que se cuenta la exigencia de un número determinado de candidatos o cuanto implica el sistema de listas bloqueadas. [...]

10. Finalmente, en cuanto a la queja, que ha de entenderse referida al apartado 1 del art. 23 CE sobre la fragmentación del cuerpo electoral, no se aprecia que las medidas controvertidas quiebren la unidad de la categoría de ciudadano o entrañen un riesgo cierto de disolución del interés general en un conjunto de intereses parciales o por categorías. Como ya hemos apuntado, el principio de composición equilibrada de las candidaturas electorales se asienta sobre un criterio natural y universal, como es el sexo. Pues bien, debemos añadir ahora que las previsiones de la disposición adicional segunda LOIMH no suponen la creación de vínculos especiales entre electores y elegibles, ni la compartimentación del cuerpo electoral en función del sexo. Los candidatos defienden opciones políticas diversas ante el conjunto del electorado y, caso de recibir el respaldo de éste, lo representarán también en su conjunto y no sólo a los electores de su mismo sexo.

No cabe atender, pues, al argumento de los recurrentes de que el requisito de la paridad perjudica a la unidad del pueblo soberano en la medida en que introduce en la categoría de ciudadano -"una e indivisible" para los Diputados recurrentes- la divisoria del sexo. Baste decir que el cuerpo electoral no se confunde con el titular de la soberanía, esto es, con el pueblo español (art. 1.2 CE), aunque su voluntad se exprese a través de él. Este cuerpo electoral está sometido a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE), en tanto que el pueblo soberano es la unidad ideal de imputación del poder constituyente y como tal fundamento de la Constitución y del Ordenamiento. Las causas determinantes de la condición de elector no afectan, por tanto, a esta unidad ideal, sino al conjunto de quienes, como ciudadanos, están sometidos al Ordenamiento español y no tienen, en cuanto tales, más derechos que los que la Constitución les garantiza, con el contenido que, asegurado un mínimo constitucional indisponible, determine el legislador constituido.